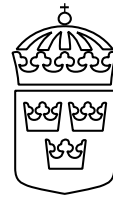


Regeringens proposition

2014/15:117



Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring

Prop.
2014/15:117

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 maj 2015

Stefan Löfven

Alice Bah Kuhnke
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag som syftar till att förbättra allmänhetens tillgång till allmänna handlingar när verksamheter som tidigare bedrivits av stat och kommun tas över av enskilda organ.

I dag regleras överlämnande och förvaring av allmänna handlingar i lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. I en ny lag ska förutsättningarna kring överlämnanden tydliggöras och strukturen för förvaring och återlämnande förbättras.

För att undvika onödiga överlämnanden ska det innan ett beslut om överlämnande fattas stå klart att informationen i de allmänna handlingarna inte kan överföras på något annat sätt, t.ex. genom kopiering. Det ska också finnas tydlig information om de handlingar som ska överlämnas.

Strukturen kring statens hantering ska bli tydligare genom att det i lagen anges att ett överlämnande ska föregås av en ansökan, att en längsta tid för förvaringen ska beslutas och att det preciseras när ett återlämnande ska ske. Möjligheterna till tillsyn utökas och tillsynen ska finansieras genom avgifter. Även kommuner och landsting ska kunna använda sig av bestämmelserna om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn.

Den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2016. Den nuvarande lagen ska dock gälla till och med den 31 december 2016 för de organ som förvarar handlingar med stöd av ett beslut som fattats före ikraftträdandet av lagen.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring	5
2.2	Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782).....	11
2.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	13
3	Ärendet och dess beredning	15
4	Överlämnandelagen	15
5	En ny lag	17
6	Tillämpningsområde och förutsättningarna för ett överlämnande	20
6.1	Lagens tillämpningsområde	20
6.2	Överlämnade handlingar får inte avhändas	21
6.3	Överlämnanden från såväl statliga som kommunala myndigheter.....	22
6.4	Överlämnanden till svenska organ	23
6.5	Två nya krav för ett överlämnande införs	24
7	Ansökan, förvaringstid och återlämnande.....	29
7.1	Ansökan.....	29
7.2	Register	31
7.3	Firmaändring måste anmälas.....	32
7.4	En tidsgräns bör införas för förvaringen.....	33
7.5	Handlingarna ska återlämnas.....	35
8	Tillsyn.....	38
8.1	Ansaret för tillsynen	38
8.2	Egenkontroll och rapportering.....	39
8.3	Befogenheter vid tillsyn	41
8.3.1	Möjlighet att meddela förelägganden.....	41
8.3.2	Övertagande av arkiv.....	43
8.3.3	Rätt till tillträde	44
8.3.4	Handräckning	45
9	Avgifter.....	46
9.1	Avgifter för den statliga arkivmyndighetens tillsyn	46
9.2	Avgifternas utformning och storlek.....	49
9.3	Avgifter vid återlämnande och övertagande.....	51
10	Handlingar från kommunala myndigheter	53
10.1	Ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn	53
10.2	Särskilt om tillsyn.....	57
10.3	Särskilt om rätten att ta ut avgift för tillsyn.....	58
11	Skyldigheter för enskilda organ	59

12	Överklagande	60	Prop. 2014/15:117
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	62	
14	Konsekvenser av förslagen	63	
14.1	Konsekvenser för enskilda organ	64	
14.2	Konsekvenser för den statliga arkivmyndigheten	69	
14.3	Konsekvenser för myndigheter vars verksamhet tas över	71	
14.4	Övriga konsekvenser	72	
15	Författningskommentar	74	
15.1	Förslaget till lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring	74	
15.2	Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	87	
15.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	87	
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian	88	
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	89	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	98	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	99	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	109	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 maj 2015	111	
	Rättsdatablad	112	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring,
2. lag om ändring i arkivlagen (1990:782),
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag 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 handlingarna sedan de överlämnats. I lagen finns också bestämmelser om de enskilda organens 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 § Allmänna handlingar som har överlämnats för förvaring hos ett enskilt organ 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 och 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 om tillstånd att överlämna handlingar

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

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

Förvaringstid

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

Handlingarna ska alltid återlämnas om

1. den förvaringstid som har meddelats med stöd av 5 § har gått ut, eller

2. det inte finns något tillstånd att förvara handlingarna.

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

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 har 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. Prop. 2014/15:117

Egenkontroll och rapporteringsskyldighet

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

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

Befogenheter vid tillsyn

Förelägganden

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

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

Ett föreläggande som avser återlämnande (7 § andra stycket), rapporteringsskyldighet (9 §) eller övertagande (11 §) får förenas med vite.

Övertagande av arkivmaterial

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

Tillträde

12 § Den statliga arkivmyndigheten har, i den omfattning det behövs för tillsynen, rätt att få tillträde till utrymmen som används i det enskilda organets verksamhet och där allmänna handlingar förvaras.

Handräckning

13 § Kronofogdemyndigheten får efter ansökan av den statliga arkivmyndigheten besluta om handräckning för att

1. genomföra återlämnande enligt 7 § andra stycket,
2. genomföra övertagande enligt 11 §, eller
3. få sådant tillträde som avses i 12 §.

I lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning finns bestämmelser om handräckning.

Polismyndigheten ska i den utsträckning det behövs biträda med att verkställa åtgärder enligt punkt 1–3 i första stycket.

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 tillsyn över att denna lag och 3–6 §§ arkivlagen (1990:782) följs.

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

Avgifter vid återlämnande och övertagande

15 § Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet ska ersätta den statliga arkivmyndigheten för dess kostnader för den fortsatta förvaringen efter återlämnande eller övertagande.

Allmänna handlingar från kommunala myndigheter

Förutsättningar för överlämnande och förvaring

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

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

Bestämmelser om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn

17 § Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att bestämmelserna i denna lag om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn ska tillämpas vid överlämnande enligt 16 §.

Om en kommun 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.

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 tillsyn över att denna lag och 3–6 §§ arkivlagen (1990:782) följs.

En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

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 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 befattningen med dessa handlingar.

21 § Ett enskilt organ är skyldigt att lämna ut eget material, om det är en nödvändig förutsättning för att en allmän handling ska kunna lämnas ut med hänsyn till det sätt på vilket det egna materialet tillförts handlingen.

Hantering 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 de 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. förelägganden enligt 10 §,
2. övertagande av arkivmaterial enligt 11 §, och
3. påförande av avgift enligt 14, 15 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 januari 2016.
 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

Prop. 2014/15:117 beslut om överlämnande och förvaring som fattats före ikraftträdandet. Bestämmelsen i 5 § får dock tillämpas även i fråga om sådana enskilda organ.

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

Härigenom föreskrivs att 1, 11 och 14 §§ 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 samt 9 och 10 §§ *skall 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

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.

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

Bestämmelserna i 3–6 samt 9 och 10 §§ *ska tillämpas också på*

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

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, 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*

I *lagen (xxx:xxx) 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*

¹ Senaste lydelse 1999:305.

² Senaste lydelse 2010:1999.

Prop. 2014/15:117 eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.
delar för förvaring, m.m.

14 §³

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, *skall* myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader såvida inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har beslutat något annat.

I *lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring* finns bestämmelser om förvaring av kommunala myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall.

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till en annan kommunal myndighet, *ska* myndighetens arkiv överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader såvida inte kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige har beslutat något annat.

I *lagen (xxx:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring* finns bestämmelser om förvaring av kommunala myndigheters arkiv hos enskilda organ i vissa fall.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

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.

³ Senaste lydelse 1994:1386.

2.3 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 (xxx:xxx) 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 som innehåller en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos det enskilda organet.

Får ett enskilt organ för förvaring enligt *lagen (xxx:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring* en allmän handling som innehåller en 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 januari 2016.
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.

I Kulturdepartementet har promemorian Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring tagits fram (Ds 2014:34). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2014/01492/RS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 26 mars 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har följt Lagrådets synpunkter. Dessa behandlas i avsnitt 7.5, 8.3.2 och 9.3 och i författningskommentaren.

I förhållande till förslagen i lagrådsremissen har även vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts. Dessutom föreslås en hänvisning till den nya lagen i 14 § arkivlagen (1990:782).

4 Överlämnandelagen

Lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (överlämnandelagen) trädde i kraft den 1 januari 1995. Bakgrunden till lagens tillkomst var att offentlig verksamhet i allt högre utsträckning hade börjat överföras från myndigheter till bolag. Några exempel på myndigheter som bolagiserades under början av 1990-talet är Postverket, Televerket och Vattenfallsverket. Även på det kommunala området flyttades verksamheter över från kommunala nämnder till privaträttsliga organ.

Skälen till att överlämnandelagen kom till var främst praktiska. Innan lagen infördes var huvudregeln enligt arkivlagen (1990:782) att en myndighets arkiv skulle överföras till en arkivmyndighet när myndigheten upphörde och verksamheten inte övertogs av någon annan myndighet. Denna huvudregel innebar dock problem när en myndighets verksamhet skulle drivas vidare av ett enskilt organ. Vid en bolagisering hade nämligen de bolag som skulle bedriva verksamheten vidare ett behov av myndighetens handlingar. Innan överlämnandelagen infördes prövades flera olika lösningar för att ge organen tillgång till de allmänna handlingarna. Bland annat lånades handlingarna ut till organen av den arkivmyndighet som enligt arkivlagen skulle ta emot handlingarna. Handlingarna förvarades då endast formellt hos arkivmyndigheten, som dock hade ansvaret bl.a. för att pröva frågor om utlämnande av dessa. Varken denna lösning eller de andra lösningar som övervägdes inom ramen för dåvarande regelverk ansågs dock tillfredställande från materiella och rationella utgångspunkter. I förarbetena till överlämnandelagen konstaterade regeringen att den reglering som fanns inte var avsedd för den situation då viktiga samhällsfunktioner i allt högre grad anförtrödes åt enskilda associationer. Därför ansåg regeringen att det borde

Prop. 2014/15:117 övervägas om det kunde införas en ny reglering (prop. 1993/94:113 s. 17).

Vid arbetet med att ta fram en sådan reglering ansågs det viktigt att den insyn som funnits i en myndighets verksamhet inte skulle omöjliggöras eller försvåras när verksamheten i fortsättningen bedrevs i andra former. Samtidigt ansågs enbart det förhållandet att möjligheterna till insyn riskerade bli sämre inte alltid vara ett tillräckligt skäl för att stoppa den utveckling som pågick.

Utgångspunkten för det nya regelverket blev att allmänna handlingar hos en myndighet som lades ner skulle fortsätta vara allmänna även hos det privaträttsliga organ som tog över verksamheten. Ambitionen var att den insyn som en gång funnits inte skulle omintetgöras när verksamheten övertogs av organet. Handlingarna skulle därför även efter verksamhetsövergången omfattas av offentlighetsprincipen och bestämmelserna i arkivlagen. Syftet var att bevara allmänna handlingars status i verksamheter som inte skulle generera några nya allmänna handlingar.

De förslag regeringen lämnade i propositionen Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter (prop. 1993/94:113) medförde att riksdagen bl.a. beslutade om att en ny bestämmelse skulle tas in i tryckfrihetsförordningen (TF) och att överlämnandelagen skulle införas.

I bestämmelsen i TF (2 kap. 17 §) anges att det i lag får föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänför sig till en myndighets verksamhet får överlämnas till det organ som ska ta över denna – om organet behöver handlingarna i sin verksamhet. I ett sådant fall upphör handlingarna inte att vara allmänna genom överlämnandet. Enligt samma bestämmelse ska ett organ som har fått tillstånd att förvara handlingar jämföras med en myndighet vid tillämpningen av TF:s bestämmelser om utlämnade av allmänna handlingar.

I överlämnandelagen anges att regeringen får föreskriva att allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en statlig myndighet får överlämnas till ett enskilt organ och förvaras där under viss tid 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, och
3. det enskilda organet behöver ha tillgång till handlingarna för att kunna bedriva verksamheten.

Regeringen får också i de fall punkterna 2 och 3 är uppfyllda föreskriva att handlingarna får överlämnas till ett annat organ än det ursprungliga och förvaras där under viss tid. Även fullmäktige i en kommun eller ett landsting får, under samma förutsättningar som regeringen, föreskriva att allmänna handlingar som kommit in till eller upprättats hos en kommunal myndighet får överlämnas till ett enskilt organ.

Med ett enskilt organ avses andra subjekt än myndigheter, riksdagen och beslutande kommunal församling. Oftast är det fråga om aktiebolag, men det kan även handla om andra associationsformer som stiftelser.

Regeringens förslag: Lagen om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring ska ersättas med en ny lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig anser att det är bra att reglerna kring överlämnanden förtydligas. Flera anser också att förslaget ger bättre förutsättningar för att säkerställa allmänhetens insyn i och tillgång till allmänna handlingar. Till exempel ser *Riksarkivet* förslagen som en viktig förutsättning för att få den eftersträfvade överblicken över handlingar som överlämnats samt var och hur dessa förvaras. *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att det är positivt att åtgärder vidtas för att stärka den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. *Luftfartsverket* och *Statskontoret* befarar dock att förslagen inte kommer att leda till några omfattande förändringar av dagens situation om inte också kompetensen kring regelverket blir bättre. Enligt *Luftfartsverket* vore det bäst att inte låta andra än myndigheter förvara allmänna handlingar, annat än i yttersta undantagsfall. *Statskontoret* anser att idén om att placera ut personal från arkivmyndigheten hos enskilda organ avfärdats utan tillräcklig motivering. Slutligen avstyrker *Regelrådet* förslaget eftersom de administrativa kostnaderna för företag är ofullständigt beskrivna och för att promemorians konsekvensutredning inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Skälen för regeringens förslag

Tillgången till överlämnade handlingar behöver förbättras

Sedan överlämnandelagen trädde i kraft den 1 januari 1995 har statliga myndigheter som överlämnat allmänna handlingar och de bolag som fått förvara dessa handlingar återgetts i en bilaga till förordningen (1994:1495) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (överlämnandeförordningen). I bilagan finns i dag drygt 40 myndigheter som fått tillstånd att överlämna allmänna handlingar och drygt 100 enskilda organ som har tagit emot handlingar för förvaring.

För att det genom bilagan ska vara möjligt att få information om vilka organ som förvarar överlämnade handlingar krävs att den hålls uppdaterad och att regeringen underrättas om förändringar i förvaringen av handlingarna. Enligt överlämnandelagen ska ett enskilt organ också så snart som möjligt underrätta regeringen eller fullmäktige i en kommun eller ett landsting om organets organisation eller arbetssätt på grund av konkurs, fusion, försäljning av verksamhet eller liknande händelse förändras på sätt som kan antas inverka på organets hantering av överlämnade handlingar. Trots denna underrättelseskyldighet har Riksarkivet i rapporterna Allmänna handlingar hos bolag, 2009-11-25 (dnr. Ku2010/615/KT) samt Inspektioner hos bolag som förvarar allmänna handlingar, 2010-11-30 (dnr. Ku2014/1039/KA) uppmärksammat att

Prop. 2014/15:117 bilagan innehåller felaktiga uppgifter och att hälften av de enskilda organ som är upptagna där inte är korrekt angivna.

Orsaken till att bilagan inte längre på ett korrekt sätt återger verkliga förhållanden kan i huvudsak förklaras med att organen

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

Förutom att bilagan ger bristfällig information om vilka enskilda organ som förvarar allmänna handlingar saknas det också i många fall uppgifter om vilka allmänna handlingar som överlämnats. Riksarkivet har konstaterat att uppgifter om överlämnade handlingar inte finns angivna i överlämnandeförordningen och att dessa uppgifter är bristfälliga också hos Riksarkivet.

Svårigheten att ta reda på vilka enskilda organ som förvarar överlämnade allmänna handlingar kan få allvarliga konsekvenser när det gäller allmänhetens möjligheter till insyn i och tillgång till handlingarna. Även Riksarkivets möjligheter att utöva tillsyn över de organ som förvarar dessa försvåras. Allvarligast är då strukturförändringar hos ett organ medfört att överlämnade handlingar överförs till ett nytt organ som saknar tillstånd till förvaringen. Om sådant tillstånd saknas anses organet nämligen inte jämställt med en myndighet i fråga om utlämnande av handlingarna och hanteringen av dessa (se t.ex. beslut av Kammarrätten i Jönköping den 4 februari 2009, målnr 2642-08). Enligt regeringen finns därför ett behov av att se över nuvarande regelverk så att allmänhetens insyn i och tillgång till allmänna handlingar som överlämnats säkerställs på ett bättre sätt än tidigare.

Finns det några alternativ till överlämnandelagen?

I promemorian Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring (Ds 2014:34) redogörs det för olika alternativa lösningar till nuvarande reglering. Slutsatsen som dras är att de alternativ som finns inte helt kan ersätta nuvarande regelverk. Regeringen instämmer i denna slutsats. Det finns således även framöver behov av en lag som reglerar överlämnande av allmänna handlingar när myndigheters verksamheter övergår i privat regi. Som *Lufifartsverket* påpekar finns dock flera fördelar med att allmänna handlingar i största möjliga mån finns kvar inom den offentliga sfären även efter en verksamhetsövergång. Om handlingarna finns kvar hos stat, kommun eller landsting skulle de problem som uppstått med dagens regelverk helt kunna undvikas, vilket skulle underlätta för allmänhetens insyn i och tillgång till handlingarna. Enligt regeringen är det därför viktigt att säkerställa att överlämnanden endast sker när det är nödvändigt. Det är också bl.a. därför regeringen i avsnitt 6.5 föreslår att ytterligare krav ställs upp för att ett överlämnande ska tillåtas.

Även om det också i fortsättningen finns behov av en lag som reglerar frågor om överlämnanden utesluter det inte att andra alternativa lösningar kan väljas. *Statskontoret* anser att idén om att placera personal från arkivmyndigheten hos organ som har behov av allmänna handlingar avfärdats utan tillräcklig motivering. Något hinder mot att välja en sådan lösning finns inte. Regeringen anser dock inte att alternativet helt kan ersätta

regelverket kring överlämnanden. Frågan är också om lösningen skulle vara praktiskt lämplig eller ekonomiskt möjlig i särskilt många fall. I förarbetena till nuvarande överlämnandelag anges som skäl mot lösningen att den person som placerades hos bolaget skulle behöva pröva utlämnandefrågor i förhållande till bolagets anställda. Vidare skulle bolaget där handlingarna faktiskt var placerade inte ha det fulla ansvaret för dessa. Dessutom skulle arkivmyndigheten behöva pröva frågor om utlämnande av handlingar som fortfarande används i den löpande verksamheten (se prop. 1993/94:113 s. 18). Även om det gått mer än tjugo år sedan uttalandena i förarbetena gjordes skulle problemen vara desamma om lösningen valdes i dag. Lösningen framstår dessutom som så kostnadskrävande att det är svårt att se i vilka fall den skulle anses vara ekonomiskt försvarbar.

Det finns behov av ytterligare krav, en tydligare struktur och förbättrad tillsyn

Regeringen föreslår i det följande att regelverket kring överlämnanden förtydligas och att det ställs upp ytterligare krav för när sådana ska tillåtas. Om ett överlämnande bedöms nödvändigt föreslås vidare att reglerna kring förvaringen av överlämnade handlingar tydliggörs och att tillsynsmöjligheterna ökar. Förslagen syftar till att allmänhetens insyn i och tillgång till allmänna handlingar ska förbättras.

Både *Luftfartsverket* och *Statskontoret* uppmärksammar att det finns brister i bl.a. arkivkompetens hos de organ som förvarar allmänna handlingar. Luftfartsverket är inte övertygat om att förslagen kommer att lösa de problem som finns med tanke på de resurser och den aktivitet Riksarkivet haft på området. Enligt Statskontoret bör regeringen överväga att komplettera den föreslagna styrningen med utbildningsinsatser.

Regeringen håller med om att kompetensen hos de organ som förvarar allmänna handlingar bör förbättras. Att ett enskilt organ som tar emot handlingar har kunskap om bl.a. arkivvård och utlämnandefrågor är nödvändigt för att organens hantering ska motsvara offentlighetsprincipens krav. Tanken med de förslag som nu lämnas är att de kommer att leda till en ökad medvetenhet om regelverket kring överlämnanden och de skyldigheter som följer med ett sådant. Bland annat föreslår regeringen att det, innan ett överlämnande tillåts, undersöks om det finns andra möjligheter att överföra den information som organen har behov av t.ex. genom kopiering. Det föreslås också att det ska finnas tydlig information om de handlingar som överlämnas (avsnitt 6.5). Regeringen lämnar vidare förslag om egenkontroll och en årlig återkommande rapporteringsskyldighet (avsnitt 8.2) som medför att organ som förvarar allmänna handlingar löpande blir uppmärksammade på lagens krav och måste skapa rutiner och processer kring hanteringen av dessa. Förslaget om avgift för tillsynen kommer också att bidra till att arkivmyndigheterna ges bättre möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn.

En ny lag ska införas

Förslagen som regeringen lämnar innebär att flera nya bestämmelser tillkommer. Ett genomförande av förslagen kräver därför relativt

Prop. 2014/15:117 omfattande förändringar i nuvarande lag och det finns därmed en risk att lagen blir svår att överblicka. Mot den bakgrunden föreslås att en ny lag införs. På så vis finns också möjlighet att göra lagen tydligare, modernare och mer användarvänlig.

Regelrådet avstyrker promemorians förslag eftersom de administrativa kostnaderna för företag är ofullständigt beskrivna och konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I avsnittet om konsekvenser (avsnitt 14) beskriver regeringen dock de administrativa kostnaderna för enskilda organ på ett mer fullständigt sätt än vad som gjorts i promemorian. I samma avsnitt finns även en sådan utförligare konsekvensutredning som *Regelrådet* efterfrågar.

6 Tillämpningsområde och förutsättningarna för ett överlämnande

6.1 Lagens tillämpningsområde

Regeringens förslag: Den nya lagen ska, i likhet med nuvarande lag, 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 det också, liksom tidigare, finnas bestämmelser om enskilda organs skyldighet att pröva framställningar om utlämnande av handlingar enligt reglerna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans invänder mot eller har några synpunkter på förslaget. *Transportstyrelsen* efterfrågar dock ett resonemang kring lagens tillämplighet när viss verksamhet delegeras från en myndighet till ett enskilt organ.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnittet ovan och som redogörs för utförligt i promemorian (avsnitt 3) finns ingen alternativ lösning som medför att det framöver helt går att avstå från överlämnanden av allmänna handlingar när ett enskilt organ tar över en myndighets verksamhet. Även i fortsättningen kan det alltså finnas behov av att överlämna allmänna handlingar till enskilda organ. Därmed finns också ett behov av ett regelverk kring detta. Den nya lagen bör ha samma tillämpningsområde som nuvarande lag och innehålla en bestämmelse där lagens tillämpningsområde anges.

Transportstyrelsen efterfrågar ett resonemang kring lagens tillämplighet när verksamhet delegeras från en myndighet till ett privaträttsligt organ. Enligt 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen ska överlämnanden tillåtas när ett enskilt bolag ska överta en myndighets verksamhet. Det specificeras i överlämnandelagen genom att det anges att handlingar får

överlämnas från en myndighet om den ska lägga ner eller upphöra med viss verksamhet och denna verksamhet i fortsättningen ska bedrivas av ett enskilt organ. I andra fall än dessa ska överlämnanden enligt lagen inte ske. Som exempel på en situation då lagen inte är tillämplig anges i förarbetena till nuvarande lag fallet då kommuner låter enskilda entreprenörer på kommunens uppdrag utföra viss verksamhet som kommunen genom lag alltjämt har huvudansvaret för (prop. 1993/94:113 s. 29). Något överlämnande enligt lagen ska således inte ske om en myndighet organiserar sig så att viss verksamhet delegeras till privaträttsliga organ när myndigheten fortfarande har ett bestämmande inflytande över denna. I dessa fall anses de allmänna handlingarna fortfarande förvarade hos myndigheten i tryckfrihetsförordningens mening, och det är också myndigheten som ska pröva frågor om utlämnande av handlingarna. Det är i ett sådant fall således inte fråga om någon verksamhetsövergång som medför att ett överlämnande är nödvändigt.

6.2 Överlämnade handlingar får inte avhändas

Regeringens förslag: I lagen ska det förtydligas att allmänna handlingar som har överlämnats för förvaring hos ett enskilt organ inte får avhändas på något annat sätt än genom vad som framgår av den nya lagens eller arkivlagens bestämmelser.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Saab AB* efterfrågar ett förtydligande av begreppet avhända. *Lufthavetsverket* och *Örebro kommun* instämmer i förslaget. Flera andra remissinstanser, däribland *Svenska Journalistförbundet*, *Göteborgs kommun*, *Karlskrona kommun* och *Lunds kommun* uppger allmänt att det är bra att reglerna kring överlämnanden tydliggörs.

Skälen för regeringens förslag: Allmänna handlingar som har överlämnats från en myndighet till ett organ med stöd av nuvarande överlämnandelag har inte överlåtits till organet. Handlingarna tillhör fortfarande staten, den kommun eller det landsting de härrör från och ska återlämnas. När överlämnandelagen infördes var tanken att förvaringen endast skulle pågå under en begränsad tid (se prop. 1993/94:113 s. 30). I nuvarande lag anges därför att överlämnade handlingar får förvaras hos ett enskilt organ under *viss tid*.

Att handlingarna inte överläts vid ett överlämnande är en viktig grundprincip för att överlämnanden överhuvudtaget ska kunna tillåtas. Trots bestämmelsen i överlämnandelagen och de uttalanden som gjorts i lagens förarbeten har det dock visat sig att grundprincipen har frångåtts och att handlingar har överlåtits mellan bolag. Om allmänna handlingar förvaras hos ett bolag som saknar tillstånd till förvaringen begränsas allmänhetens rätt till insyn i och tillgång till handlingarna väsentligt. Bolaget är då nämligen inte att jämföras med en myndighet vid hanteringen av handlingarna (se t.ex. Kammarrättens i Jönköpings beslut den 4 februari 2009, mål nr 2642-08). Det finns därför, som föreslås i promemorian, skäl att låta principen om förbud mot avhändande framgå av den nya lagen.

Arkivlagen innehåller allmänna bestämmelser om avhändande av allmänna handlingar. 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. För kommunala myndigheter finns en motsvarande bestämmelse i 15 § arkivlagen. I den nya lagen bör därför anges att en allmän handling som överlämnats för förvaring inte får avhändas på annat sätt än genom vad som framgår av den nya lagens eller arkivlagens bestämmelser.

Saab AB efterfrågar ett förtydligande av begreppet avhända eftersom det inom industrin är vanligt att vissa tjänster och funktioner läggs ut på specialiserad verksamhet (s.k. outsourcing).

Att allmänna handlingar inte får avhändas innebär att handlingar inte får överlåtas från ett bolag som har tillstånd till förvaringen till en ny juridisk person exempelvis genom att handlingarna ingår i en försäljning eller att dessa övergår i ett nytt bolags ägo genom en fusion. Vill ett organ överlämna handlingar till en annan juridisk person måste regeringen fatta beslut om att tillåta detta (se avsnitt 7.1). Ett bolag får inte heller kasta allmänna handlingar eller gallra dessa på ett sätt som inte arkivlagen tillåter. Att ett bolag som förvarar allmänna handlingar använder sig av t.ex. arkivtjänster behöver dock inte innebära att bolaget avhänt sig handlingarna. Det är emellertid viktigt att bolaget som har tillstånd till förvaringen har tillgång till handlingarna och kan pröva frågor om utlämnande av dessa enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär bl.a. att en allmän handling på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället ska tillhandahållas den som önskar ta del av denna.

6.3 Överlämnanden från såväl statliga som kommunala myndigheter

Regeringens förslag: De förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett överlämnande ska tillåtas ska vara desamma vid överlämnanden av allmänna handlingar från såväl statliga som kommunala myndigheter.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över förslaget. Flera av de kommuner som lämnat synpunkter, bl.a. *Borlänge kommun*, *Göteborgs kommun*, *Lunds kommun* och *Malmö kommun*, är dock allmänt sett positiva till att förutsättningarna för att ett överlämnande ska tillåtas förtydligas och att nya krav ställs upp i lagen.

Skälen för regeringens förslag: Av 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen framgår att det i lag får föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänför sig till myndighets verksamhet får överlämnas till ett enskilt organ som ska överta verksamheten – om organet behöver handlingarna i verksamheten. Den lag som föreskriver att regeringen eller fullmäktige får fatta beslut om överlämnanden är nuvarande

överlämnandelag. I förarbetena till överlämnandelagen anger regeringen att problem med exempelvis handlingsoffentlighet, sekretessfrågor och arkivvård är gemensamma för stat och kommun och att lagen därför också bör göras enhetlig (prop. 1993/94:113 s. 13). I dag gäller lagen således för överlämnanden från både statliga och kommunala myndigheter. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att så ska vara fallet även i fortsättningen. De förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett överlämnade ska tillåtas bör även framöver vara desamma för stat och kommun. I avsnitt 6.5 föreslår regeringen att två nya krav ska ställas upp för att ett överlämnande ska tillåtas. Dessa tillkommande krav ska således gälla både för statliga och kommunala förhållanden. Det innebär att fullmäktige i en kommun eller ett landsting även i fortsättningen ska besluta om överlämnande av allmänna handlingar enligt samma förutsättningar som regeringen.

6.4 Överlämnanden till svenska organ

Regeringens förslag: Det ska förtydligas att överlämnanden för förvaring enligt lagen endast får göras till svenska enskilda organ.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Merparten av remissinstanserna har inte något att invända mot eller yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar att det skulle kunna uppstå frågetecken kring vad som avses med begreppet svenska enskilda organ, t.ex. i fråga om aktieäggande och ser gärna att detta blir belyst. Även *Skåne läns landsting* anser att begreppet bör definieras. *Norrtälje kommun* anser att även utländska bolag som är verksamma i Sverige bör ha möjligheter att förvara överlämnade handlingar, förutsatt att det sker inom Sveriges gränser.

Skälen för regeringens förslag: När regeringen eller fullmäktige i en kommun eller ett landsting fattar ett beslut om att överlämna allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagen jämföras det enskilda organ som ska förvara handlingarna med en myndighet i fråga om befattningen med dessa. Organet ska därför bl.a. pröva frågor om utlämnande av handlingarna. Utlämnande av allmänna handlingar anses utgöra myndighetsutövning. Av 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen framgår att det krävs lagstöd för att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning ska kunna överlämnas till enskilda organ. Lagstöd i den delen har getts genom nuvarande överlämnandelag och kommer att ges genom reglerna i den nya lagen.

Regeringsformens föreskrifter om rättsskipning 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. Av 10 kap. 8 § regeringsformen framgår att det 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

Prop. 2014/15:117 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 organet. Att ett överlämnande av detta skäl endast kan ske till svenska organ enligt lagen framgår dock inte tydligt av nuvarande reglering. Frågan diskuteras inte heller i förarbetena till överlämnandelagen eller i samband med att lagen beslutades av riksdagen. Tanken kan dock inte ha varit att handlingarna skulle överlämnas till och förvaras hos andra än svenska organ med stöd av lagen. Enligt regeringen bör det därför av lagtexten framgå att allmänna handlingar får överlämnas till ett ”svenskt enskilt organ” för att förvaras där. På så sätt förtydligas det att lagen inte är tillämplig om det är fråga om sådana internationella förhållanden där det enligt 10 kap. regeringsformen krävs att riksdagen fattar beslut i en särskild ordning för att de uppgifter som följer med ett överlämnande ska kunna överlätas.

Förvaltningsrätten i Stockholm och Skåne läns landsting efterfrågar en definition av uttrycket svenska enskilda organ. *Norrtälje kommun* anser att även utländska bolag som är verksamma i Sverige bör ha möjligheter att förvara allmänna handlingar om det sker inom Sveriges gränser. Enligt kommunen bör det centrala vara var verksamheten bedrivs och inte var bolaget har sitt huvudsäte.

Avsikten med tillägget om svenska organ är enbart att förtydliga att lagen inte är tillämplig när det enligt regeringsformen krävs ett beslut i särskild ordning för att de uppgifter som följer med ett överlämnande ska kunna överlätas. Med ett svenskt organ avses således ett organ dit förvaltningsuppgifter kan överlämnas utan att riksdagen måste ha fattat ett beslut i särskild ordning. En bedömning av om överlämnandelagen är tillämplig eller inte får göras i varje enskilt fall. Det är alltså regeringen eller fullmäktige som ska bedöma om ett överlämnande kan genomföras inom ramen för lagen eller inte.

6.5 Två nya krav för ett överlämnande införs

Regeringens förslag: För att få tillstånd till att överlämna allmänna handlingar ska det, utöver de krav som redan gäller, krävas dels att en annan överföring av uppgifterna i handlingarna inte utgör ett godtagbart alternativ till ett överlämnande, dels att en arkivbeskrivning och en arkivförteckning finns upprättad för de handlingar som begärs överlämnade.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har något att invända mot förslaget. Flera anser att det är positivt att kraven för när ett överlämnande kan ske tydliggörs. *Riksdagens ombudsmän (JO)* påpekar att det i författningstexten bör framgå att bedömningen av om det finns alternativ till ett överlämnande inte bara ska göras med hänsyn tagen till föreskrifter utan även till gällande lagar och förordningar. Enligt JO bör det också övervägas om det bör finnas en uttrycklig hänvisning till

offentlighets- och sekretesslagen i bestämmelsen. *Datainspektionen* framför att det saknas en bedömning av hur relevant dataskyddsreglering kan påverka möjligheterna att överlämna elektroniska kopior som innehåller personuppgifter. Flera remissinstanser, bl.a. *Borlänge kommun*, *Örebro kommun* och *Helsingborgs kommun* anser att det är bra att det ställs krav på en arkivbeskrivning och arkivförteckning. *Försvarets materielverk* framhåller att kravet förutsätter att myndigheters arkiv är ordnade och förtecknade vilket är resurskrävande och kan ta lång tid. Hänsyn bör därför i viss mån tas till rådande förhållanden hos respektive myndighet. *Norrtälje kommun* föreslår att det i stället för krav på en arkivbeskrivning och arkivförteckning bör finnas ett krav på en arkivredovisning.

Skälen för regeringens förslag

I nuvarande överlämnandelag finns tre krav som ska vara uppfyllda för att regeringen eller fullmäktige i en kommun eller ett landsting ska tillåta ett överlämnande. Kraven är

1. att myndigheten ska läggas ned eller upphöra med en viss verksamhet,
2. att den verksamhet som handlingarna hänför sig till i fortsättningen ska bedrivas av det enskilda organet, och
3. att det enskilda organet behöver ha tillgång till handlingarna för att kunna bedriva verksamheten.

I promemorian föreslås att ytterligare två krav ställs upp för att ett överlåtande ska tillåtas. Det första är att en annan överföring av uppgifter i handlingarna inte kan bedömas utgöra ett godtagbart alternativ till ett överlämnande. Det andra att en arkivbeskrivning och en arkivförteckning finns upprättad för de handlingar som begärs överlämnade. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att båda dessa krav bör införas i den nya lagen. Nedan redogörs närmare för kraven och skälen till varför dessa bör vara uppfyllda för att ett överlämnande ska tillåtas.

Krav på att pröva om det finns alternativ till ett överlämnande

En grundläggande förutsättning för att allmänna handlingar ska överlämnas till ett enskilt organ är att organet behöver ha tillgång till handlingarna för att bedriva sin verksamhet. Ofta är det dock inte de fysiska handlingarna som organet har behov av. I många fall är det i stället uppgifterna i handlingarna som organet behöver. Behovet av information skulle kunna tillgodoses genom att organet får överta fysiska eller elektroniska kopior av de handlingar som annars skulle överlämnas. Originalhandlingarna skulle då finnas kvar inom staten, den kommun eller det landsting de härrör ifrån, vilket skulle underlätta för allmänhetens insyn i och tillgång till dessa. Även andra problem som riskerar att uppstå vid ett överlämnande skulle kunna undvikas. Om enskilda organ får kopior på allmänna handlingar är organen inte att jämföras med en myndighet vid hanteringen av kopiorna och skulle inte behöva hantera frågor om utlämnande av handlingar. Organen skulle inte heller ha något ansvar enligt arkivlagen för förvaringen av kopiorna och skulle således inte behöva stå under tillsyn av en arkivmyndighet. Detta

Prop. 2014/15:117 skulle underlätta för såväl de enskilda organen som för arkivmyndigheterna. En prövning av om det är möjligt att ersätta ett överlämnande med en annan informationsöverföring kan också, som *Luftfartsverket* anför, medföra att enskilda organ noggrant undersöker vilka handlingar som verkligen behövs i verksamheten. Görs en sådan kontroll kan överlämnanden som inte är nödvändiga undvikas. Att det prövas om en annan informationsöverföring är möjlig innan ett överlämnande tillåts har således en rad fördelar. Det finns emellertid också skäl som generellt kan tala mot en kopiering av handlingarna och som medför att dessa i stället bör överlämnas.

Föreskrifter som talar mot kopiering

Beroende på vilken sorts handlingar ett organ har behov av och vilken typ av information som finns i dessa kan det finnas föreskrifter som innebär att handlingarna inte kan kopieras eller att en kopiering bedöms som olämplig. Det bör därför i lagen anges att prövningen ska göras med hänsyn till gällande föreskrifter. Det kan, som *JO* påpekar, vara föreskrifter som meddelats genom lag, förordning eller som myndigheter och kommuner bemyndigats att meddela.

Främst är det föreskrifter om sekretess som kan tala mot att handlingar kopieras. Vid bedömningen är det därför viktigt att en övergripande prövning görs av om handlingarna innehåller sekretessreglerade uppgifter och av behovet av framtida sekretess. Om sekretess gäller i förhållande till det enskilda organet för uppgift i handlingarna kan kopiering av dessa nämligen inte ersätta ett överlämnande. Även om handlingarna kan lämnas ut till det enskilda organet är det vidare angeläget att det görs en övergripande prövning av om handlingarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess gentemot andra. Skulle sekretesskyddade uppgifter förekomma upphör nämligen sekretesskyddet vid ett överlämnande av kopior på de handlingar där uppgifterna finns. Det följer av att förbud att röja eller utnyttja en uppgift enligt offentlighets- och sekretesslagen (OSL) endast gäller för myndigheter och andra organ som enligt lagen är att jämställa med myndigheter.

Datainspektionen framhåller att information i allmänna handlingar hos myndigheter i många fall utgörs av personuppgifter. Överföring av personuppgifter kan begränsas t.ex. genom bestämmelser om utlämnande i elektronisk form i s.k. registerförfattningar. Som *Datainspektionen* påpekar bör hänsyn tas till relevanta dataskyddsbestämmelser vid övervägande om kopiering kan ske. Därutöver kan även t.ex. arkivföreskrifter tala emot en kopiering av handlingar.

JO anser att det bör övervägas om det i lagen bör finnas en uttrycklig hänvisning till OSL. Eftersom de föreskrifter som kan aktualiseras varierar beroende på vilken typ av verksamhet som handlingarna härrör från och vilken typ av information ett organ har behov av anser regeringen inte att det finns anledning att i lagtexten uttryckligen hänvisa till OSL. Även om det naturligtvis ofta är OSL som i första hand bör beaktas, är det viktigt att hänsyn tas till samtliga föreskrifter som kan vara aktuella i det enskilda fallet.

Förutom att hänsyn ska tas till gällande föreskrifter vid prövningen av om kopiering av handlingar är möjlig bör hänsyn även tas till myndighetens eller det enskilda organets verksamhet i det enskilda fallet. Ett skäl som talar mot kopiering kan vara att organet har ett faktiskt behov av originalhandlingarna. Till exempel kan det vara så att vissa fullmakter, ritningar eller andra dokument behövs i original.

Ett annat skäl kan vara att kostnaderna för att kopiera handlingarna blir höga. Av utredningar från Riksarkivet, t.ex. rapporten Allmänna handlingar hos bolag 2009-11-25 (s. 6 f.), framgår att överlämnanden omfattat allt från någon enstaka kartong upp till flera tusentals hyllmeter med handlingar. De verksamheter som övergår i privat regi kommer troligtvis även framöver att variera mycket i omfattning. Omfattningen av och kostnaderna för en kopiering kan därför också variera i motsvarande mån. Mycket höga kostnader för kopiering kan tala för att handlingarna i stället ska överlämnas. Mot kostnaderna för kopiering bör emellertid vägas kostnaderna som en löpande tillsyn innebär och de kostnader som uppstår vid ett återlämnande av handlingarna.

Ett ytterligare skäl som kan tala mot kopiering är att det ibland kan vara olämpligt att dela upp och splittra ett arkiv. Om det enbart finns anledning att kopiera en del handlingar i ett arkiv kan en uppdelning av dessa i vissa fall innebära nackdelar ur ett arkivperspektiv. I sådana fall bör fördelarna med att vissa allmänna handlingar inte överlämnas vägas mot de nackdelar som en splittring av arkivet kan innebära.

Hur bör bedömningen göras och vem ska göra den?

Eftersom förutsättningarna för överföring av information genom kopiering varierar mellan olika typer av handlingar och verksamheter bör bedömningen av om en kopiering utgör ett godtagbart alternativ till ett överlämnande göras i det enskilda fallet. Denna bedömning bör enbart vara av övergripande karaktär. Finns det skäl som talar mot att en kopiering utgör ett godtagbart alternativ bör ett överlämnande således tillåtas. Även om bedömningen i många fall blir att ett överlämnande tillåts är avsikten med kravet att det i varje enskilt fall görs en konkret bedömning av om ett överlämnande helt eller delvis kan undvikas. Det är också därför kravet bör införas i lagen.

Slutligen är frågan vem som bör göra bedömningen. Enligt regeringen framstår det som lämpligt att den görs av arkivmyndigheten i samråd med den myndighet som begär att handlingar ska överlämnas och det enskilda organ som ska förvara handlingarna. Redan i dag framgår det av 6 § andra stycket arkivförordningen (1991:446) 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. Regeringen föreslår vidare i avsnitt 7.1 att ett beslut om överlämnande från en statlig myndighet ska föregås av en ansökan som ska ges in till och beredas av den statliga arkivmyndigheten. Bedömningen av om handlingarna bör kopieras eller inte bör därmed kunna göras i samband med beredningen av ansökan. När det gäller överlämnanden från kommunala myndigheter föreslår regeringen i avsnitt 10.1 att kommuner och landsting bör ges

Prop. 2014/15:117 utrymme att välja om de nya bestämmelserna om bl.a. ansökan ska tillämpas. Skulle bestämmelserna om ansökan inte tillämpas gäller dock fortfarande bestämmelsen i 6 § arkivförordningen om samråd.

Krav på arkivförteckning och arkivbeskrivning

Ett av problemen med överlämnanden som skett enligt nuvarande lag är att uppgifterna om de handlingar som överlämnats i många fall är bristfälliga, se bl.a. Riksarkivets slutrapport Inspektioner hos bolag som förvarar allmänna handlingar 2010-11-30 (s. 3).

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att det finns skäl att förtydliga vikten av att det, innan ett överlämnande tillåts, klargörs vilka handlingar det är som ska överlämnas. Det lämpligaste sättet att göra det på är att i lagen ställa ett krav på information om handlingarna som begärs överlämnade.

De problem som har uppmärksammats med identifieringen av överlämnade handlingar gäller visserligen statliga förhållanden. Även när det gäller kommunala förhållanden finns dock fördelar med tydlig information om de handlingar som begärs överlämnade. Finns sådan information underlättas allmänhetens tillgång till handlingarna. Att informationen finns hjälper också arkivmyndigheterna vid tillsynen som ska ske enligt arkivlagen.

I 6 § arkivlagen finns redan krav på en myndighet att upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka handlingar som finns i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning. Kravet gäller enligt arkivlagen även för enskilda organ som förvarar allmänna handlingar. Enligt regeringen är det lämpligt att samma krav ska gälla för de handlingar som begärs överlämnade. Eftersom kravet funnits i arkivlagen sedan den infördes i början av 1990-talet bör förslaget i denna del inte ge upphov till något egentligt tillkommande arbete för myndigheter. Att kravet förs in i överlämnandelagen bör således inte som *Försvarets materielverk* befarar innebära något resurs- och tidskrävande arbete för myndigheterna. Alldeles oavsett hur en myndighets arkiv är ordnat bör ett överlämnande inte tillåtas om det saknas information om vilka handlingar som ska överlämnas. Saknas denna information blir det nämligen svårt att säkerställa allmänhetens rätt till insyn i och tillgång till handlingarna på ett bra sätt. Att informationen finns kan dessutom visa sig viktigt om det skulle bli aktuellt att återta handlingar t.ex. genom handräckning från ett organ som missköter sig. Enligt regeringen finns därför sammantaget inte skäl att ta hänsyn till rådande förhållanden hos respektive myndighet, så som *Försvarets materielverk* förordar. Skulle i något enskilt fall en arkivbeskrivning och arkivförteckning trots kraven i arkivlagen inte finnas eller vara bristfällig, är det i stället av vikt att bristerna uppmärksammas i tid och rättas till innan ett överlämnande tillåts.

Norrtälje kommun anser att det i stället för krav på arkivförteckning och arkivbeskrivning bör finnas ett krav på en arkivredovisning som även bl.a. innehåller hanteringsanvisningar för hur handlingarna ska förvaras. Regeringen anser dock att det inte är nödvändigt att ställa upp ett mer långtgående krav än det nu föreslagna. Det finns också fördelar med att kravet motsvarar de krav som redan i dag finns i arkivlagen.

I avsnittet lämnar regeringen förslag till bestämmelser om ansökan, längsta tid för förvaring och återlämnande. Bestämmelserna föreslås gälla vid överlämnanden av handlingar från statliga myndigheter, eftersom det är kring sådana som problemen med nuvarande reglering uppmärksammas. Även kommuner och landsting som har behov av det bör dock ges möjlighet att använda sig av bestämmelserna. Övervägandena i den delen finns i avsnitt 10.

7.1 Ansökan

Regeringens förslag: Ett beslut av regeringen om tillstånd att överlämna allmänna handlingar ska föregås av en ansökan från en myndighet eller ett enskilt organ. Ansökan ska ges in till den statliga arkivmyndigheten.

Regeringens bedömning: Den statliga arkivmyndigheten bör bereda ansökningar och lämna förslag till beslut.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte över förslaget eller bedömningen i denna del. *Luftfartsverket* anser att ett ansökningsförfarande bidrar till att öka tydligheten för enskilda organ. *Statskontoret* bedömer att regeringens administrativa börda minskar om Riksarkivet bereder ansökningarna, vilket kan verka effektiviserande för statsförvaltningen. *Transportstyrelsen* framhåller att förslaget ger en större tydlighet i gränsdragningen mellan regeringen och Riksarkivet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det ska krävas en ansökan för att få överlämna handlingar

Enligt tryckfrihetsförordningen är det regeringen som ska fatta beslut om överlämnande av allmänna handlingar från en statlig myndighet när verksamheten ska övertas av ett enskilt organ. Ett sådant beslut är ofta bara ett i raden av beslut som behöver fattas när en myndighet läggs ned eller upphör med en viss verksamhet och denna övergår i privat regi.

Regeringen kan även besluta att överlämnade allmänna handlingar får lämnas vidare till ett nytt enskilt organ för att förvaras där. Att regeringen fattar ett nytt beslut om tillstånd till förvaring är viktigt eftersom det är en förutsättning för att det nya organet ska kunna jämföras med en myndighet vid hanteringen av handlingarna. Saknas regeringens tillstånd är det nya organet inte att jämföras med en myndighet bl.a. i fråga om utlämnandet av handlingarna, vilket medför att allmänhetens tillgång till dessa begränsas och arkivmyndighetens tillsyn försvåras.

Enligt 6 § i nuvarande överlämnandelag ska ett enskilt organ underrätta regeringen om organets organisation eller arbetssätt på grund av konkurs, fusion, försäljning av verksamhet eller liknande händelse förändras på ett sätt som kan antas inverka på dess hantering av de överlämnade hand-

Prop. 2014/15:117 lingarna. Tanken bakom bestämmelsen är att organen ska anmäla förändringar som innebär att allmänna handlingar behöver överlämnas till ett nytt organ, så att regeringen kan fatta beslut om att tillåta ett sådant nytt överlämnande (prop. 1993/94:113 s. 33, 43 och 44). Trots att denna underrättelseskyldighet finns har regeringen inte meddelats när allmänna handlingar överförts mellan organ. Regeringen anser därför att strukturen för överlämnanden bör förtydligas ytterligare. Det lämpligaste sättet att klargöra för enskilda organ att regeringens tillstånd krävs för att få lämna handlingar vidare är, som föreslås i promemorian, att det införs en bestämmelse om ansökan. Finns det ett krav på ansökan framgår det tydligt att regeringens tillstånd måste sökas aktivt för att ett överlämnande ska kunna ske. Genom ett ansökningskrav uppnås också en mer strukturerad beslutsprocess.

Ett ansökningsförfarande kan vid första anblicken anses vara mest relevant för enskilda organ och inte för myndigheter. Som framgår av promemorian bör dock kravet gälla vid samtliga överlämnanden, dels för att undvika att skapa två 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 varifrån ett överlämnande sker.

Särskilt om enskilda organs ansökningar

Förslaget innebär att ett enskilt organ ska ansöka om att få lämna allmänna handlingar vidare till ett nytt enskilt organ. Ett sådant behov kan uppstå vid exempelvis konkurs, fusion eller försäljning av verksamheten, dvs. de händelser som anges i 6 § i nuvarande överlämnandelag. Det centrala är dock att handlingarna inte längre kan förvaras av samma juridiska person som fått tillstånd till förvaringen. I lagtexten behöver det därför inte räknas upp exakt i vilka situationer en ansökan om överlämnade ska göras.

Eftersom det kan uppstå svårigheter med att ge in en ansökan vid t.ex. en konkurssituation eller vid andra verksamhetsförändringar som innebär att det ursprungliga organet upphör att existera, bör det vara möjligt för det organ som rent faktiskt förvarar handlingarna att ansöka om den fortsatta förvaringen. Som huvudregel bör det dock vara det organ som har tillstånd till förvaringen som ska göra ansökan.

Ansökan ska ges in till och beredas av den statliga arkivmyndigheten

Det finns en rad skäl som talar för att ansökan bör ges in till och beredas av den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet. Redan i dag har Riksarkivet tillsyn över de organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter. Riksarkivet har också möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter för verkställigheten av nuvarande lag. Av arkivförordningen framgår vidare att en myndighet i god tid ska samråda med arkivmyndigheten om en myndighets verksamhet helt eller delvis avses bli överförd till ett enskilt organ. Det är således Riksarkivet som redan i dag har ansvar för en stor del av den praktiska hanteringen vid överlämnanden och efterföljande förvaring.

Enligt regeringen bör Riksarkivet i fortsättningen sköta all den praktiska hanteringen av frågor som hör samman med ett överlämnande,

även om beslutet att tillåta ett sådant enligt tryckfrihetsförordningen ska fattas av regeringen. I den nya lagen bör det därför anges att en ansökan om överlämnade ska ges in till den statliga arkivmyndigheten. Riksarkivet bör också sköta den konkreta beredningen av ansökningarna och lämna förslag till beslut. Med en sådan struktur blir det tydligt att samtliga praktiska frågor, förutom vad avser själva beslutsfattandet, är en sak mellan Riksarkivet å ena sidan och myndigheter och enskilda organ å andra sidan. Genom att ge Riksarkivet ett övergripande ansvar för beredningen minskar också risken för att frågor ”faller mellan stolarna”.

7.2 Register

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

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Det är enbart *Statskontoret* som yttrar sig över bedömningen. Statskontoret framhåller att medborgarnas insyn och tillgång kan stärkas genom ett statligt register som visar var allmänna handlingar förvaras.

Skälen för regeringens bedömning: De förslag regeringen nu lämnar innebär att Riksarkivet får ansvaret för den praktiska hanteringen kring överlämnanden. Det är också Riksarkivet som har och framöver kommer att ha tillsyn över de organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter. Enligt regeringen är det därför lämpligt att Riksarkivet även får ansvar för att tillhandahålla information om var de handlingar som överlämnats förvaras.

I dag kungörs regeringens beslut om de organ som får förvara handlingar från statliga myndigheter i bilagan till överlämnandeförordningen. När lagen tillkom ansågs denna ordning bäst tillgodose allmänhetens behov av information (prop. 1993/94:113 s. 30). Informationsbehovet bör emellertid numera på ett ännu bättre sätt kunna tillgodoses genom t.ex. ett enkelt utformat och allmänt tillgängligt register som kan nås via Riksarkivets webbplats. Eftersom beslut av regeringen om överlämnande och förvaring är förvaltningsbeslut finns inte heller något krav på att besluten ska kungöras i en förordning.

Enligt regeringen bör registret innehålla namn och organisationsnummer på de organ som förvarar handlingar samt namn på de myndigheter som handlingarna härrör från. I registret bör det även finnas en hänvisning till en arkivbeskrivning som ger översiktlig information om vilka handlingar som förvaras hos respektive organ. Arkivbeskrivningen bör även innehålla uppgifter om inskränkningar i arkivets tillgänglighet genom bl.a. sekretess. Uppgifter i handlingar som är belagda med sekretess ska dock naturligtvis inte framgå av registret. Genom att det finns en tillgänglig arkivbeskrivning blir det betydligt enklare för allmänheten att veta vilka handlingar som förvaras hos respektive organ, vilket förbättrar tillgången till handlingarna.

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän (JO)* påpekar att även andra förändringar än firmaändringar kan leda till att uppgifter om förvaringen av handlingar blir inaktuella. Enligt JO bör det därför övervägas om ett enskilt organ även ska vara skyldigt att anmäla planerade strukturförändringar som kan tänkas påverka förvaringen av handlingar. Enligt *Skåne läns landsting* kan den föreslagna anmälnings-skyldigheten leda till missuppfattningen att inte andra ändringar än namnändringar ska anmälas.

Skälen för regeringens förslag: I dag finns de enskilda organ som får förvara allmänna handlingar från statliga myndigheter förtecknade i en bilaga till överlämnandeförordningen. Eftersom bolagens organisations-nummer inte finns med i bilagan är det svårt att identifiera ett organ som har bytt namn efter att ett överlämnande skett. I föregående avsnitt bedömer regeringen att Riksarkivet i fortsättningen ska föra ett allmänt tillgängligt register med information om bl.a. vilka organ som förvarar allmänna handlingar. I detta register bör organisationsnumren för de enskilda organen anges. På så sätt går det genom registret att identifiera vilken juridisk person det är som förvarar handlingar också efter ett namnbyte. Även om Riksarkivet ska ansvara för att hålla registret uppdaterat kan myndigheten inte ha någon daglig tillsyn över eller kännedom om organens verksamheter eller vilka förändringar som sker i dessa. De organ som förvarar allmänna handlingar bör därför anmäla firmaändringar till Riksarkivet så att registret kan uppdateras löpande.

JO anser att det även bör övervägas om enskilda organ ska anmäla planerade strukturförändringar som kan tänkas påverka förvaringen av handlingarna. Enligt regeringen är det givetvis betydelsefullt att Riksarkivet så tidigt som möjligt får reda på om ett organ planerar förändringar i verksamheten som kan komma att påverka förvaringen av allmänna handlingar. Enligt regeringen får dock det föreslagna ansökningsförfarandet (avsnitt 7.1) och den årliga rapporteringsskyldigheten (avsnitt 8.2) anses utgöra tillräckliga åtgärder för att Riksarkivet ska få kännedom om förändringar som kan komma att påverka förvaringen. Regeringen bedömer därför att det inte är nödvändigt att införa någon ytterligare upplysningsskyldighet i lagen. Till skillnad från *Skåne läns landsting* anser regeringen inte att förslaget kommer att leda till missförstånd om vad som behöver anmälas. Av lagen kommer tydligt framgå att enskilda organ aktivt måste ansöka om att lämna allmänna handlingar vidare till ett nytt privaträttsligt organ och få regeringens tillstånd innan detta kan ske. Det kommer således inte längre vara tillräckligt att anmäla en strukturförändring som påverkat förvaringen av handlingar till regeringen.

Regeringens förslag: Regeringen ska besluta om en längsta tid som 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 ska även få besluta om förlängning av förvaringstiden.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Endast *Luftfartsverket* och *Vattenfall AB* yttrar sig över förslaget. *Luftfartsverket* anser att det är bra att en tidsgräns för förvaringen införs. Tidsbegränsning kan ge enskilda organ ett incitament att särbehandla allmänna handlingarna under förvaringstiden. *Vattenfall AB* ser å andra sidan svårigheter med att i förväg fastställa ett datum för återlämnade. Om detta datum inträder när ett enskilt organ fortfarande har behov av handlingarna medför det stora kostnader och förseningar vid informationsåtersökningar. *Vattenfall* ser därför hellre att inleverans sker efter en överenskommelse mellan arkivmyndigheten och det enskilda organet.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om förvaringstidens längd diskuterades i förarbetena till nuvarande överlämnandelag (prop. 1993/94:113 s. 30). Vissa remissinstanser menade redan då att det i lagen borde ställas upp en längsta tid för förvaringen. Regeringen ansåg dock att det troligen skulle bli svårt att införa en sådan reglering eftersom förhållandena mellan olika verksamheter varierar så kraftigt. Regeringen ansåg därför att någon särskild tidsgräns inte borde införas, men uppgav samtidigt att det givetvis ändå skulle eftersträvas att handlingarna så snart som möjligt levererades till en arkivmyndighet.

Den bedömning som regeringen gjorde i förarbetena har fog för sig även i dag. Det kan också noteras att arkivlagen i huvudsak inte ställer upp några slutliga tidsgränser för när en myndighet senast ska överlämna arkivhandlingar till en arkivmyndighet. Även det talar för att nuvarande ordning bör behållas. Det kan dock konstateras att det vid överlämnanden från statliga myndigheter finns flera problem med att det inte finns någon tidsgräns för förvaringen. Riksarkivet har t.ex. konstaterat att förvaring av överlämnade handlingar med tiden alltmer riskerar att ske av tradition snarare än för att det finns ett tydligt kvarvarande behov av handlingarna (se Riksarkivets slutrapport, s. 12 och 16). Riksarkivet har också ansett sig ha svårt att bedöma om det finns ett verkligt behov av handlingarna eller inte. Allmänna handlingar riskerar därför att finnas kvar hos ett organ trots att organets behov av handlingarna upphört, om inte organet på egen hand tar initiativ till att återlämna dessa. Det saknas dock incitament för organen att återlämna handlingarna. I stället ska organen vid ett återlämnande ersätta Riksarkivet för myndighetens kostnader för den fortsatta förvaringen (se 9 § i nuvarande lag).

Trots att tanken med överlämnandelagen varit att allmänna handlingar så snart som möjligt ska återlämnas har situationen inom staten blivit sådan att det i praktiken finns små möjligheter att se till att så faktiskt sker. För att säkerställa att handlingarna återlämnas och för att inte riskera att göra återlämnandeprocessen onödigt komplicerad och utdragen anser regeringen att förvaringstiden bör bestämmas i samband

Prop. 2014/15:117 med att ett överlämnande tillåts. På så sätt tydliggörs redan när handlingarna överlämnas att de också ska återlämnas senast vid en viss angiven tidpunkt. Staten får då tidigt och på ett mer aktivt sätt en kontroll över handlingarnas slutliga förvaring och Riksarkivet får betydligt bättre möjligheter än i dag att kräva att handlingarna återlämnas. Ett slutdatum för förvaringen underlättar dessutom planeringen för ett återlämnande.

Vattenfall AB ser svårigheter med att fastställa en bestämd förvaringstid och ser hellre att återlämnande sker efter överenskommelse mellan arkivmyndigheten och det enskilda organet. Även om regeringen anser att det finns övervägande skäl som talar för att förvaringstiden ska bestämmas i samband med ett överlämnande har regeringen också förståelse för att olika verksamheter har behov av att förvara handlingar under olika lång tid. Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning att någon bestämd tid för förvaringen inte bör anges direkt i lagen. Förvaringstiden bör i stället bestämmas från fall till fall med beaktande av hur länge ett organ kommer att ha behov av handlingarna i sin verksamhet. Frågan om förvaringstidens längd bör beredas av Riksarkivet i dialog med myndigheten och det enskilda organet. Vid en sådan dialog bör en lämplig förvaringstid kunna föreslås med hänsyn till de vitt skilda behov som kan finnas beroende på verksamheten som ska övertas och vilka handlingar det är frågan om. Vid bedömningen går givetvis inte att pröva behovet av varje enskild handling, utan i stället får en övergripande bedömning göras av hur länge handlingarna kommer att behövas i verksamheten. Om behovet av handlingarna inte bedöms upphöra inom något eller några år, bör 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).

En för kort förvaringstid kan som *Vattenfall AB* påpekar leda till stora kostnader och praktiska problem för både ett enskilt organ och för arkivmyndigheten. Som föreslås i promemorian bör bestämmelsen om förvaringstid därför kompletteras med en möjlighet att få tiden förlängd, om det skulle finnas skäl för fortsatt förvaring. De organ som har ett fortsatt behov av överlämnade handlingar ska således kunna ansöka om och få förvaringstiden förlängd under hela den tid det finns behov av handlingarna. Som huvudregel ska emellertid den först beslutade förvaringstiden gälla, och det bör åligga det enskilda organet att ange de skäl som finns för en förlängning av denna. Om beslut om en förlängning av tiden fattas ska ett nytt sista datum för återlämnande av handlingarna beslutas. Om begäran inte bifalls ska handlingarna i stället återlämnas senast den tid som gäller enligt det ursprungliga beslutet.

Det är viktigt att påpeka att förvaringstidens längd inte påverkar organets tillstånd att förvara handlingarna. Ett enskilt organ har således fortfarande en skyldighet att pröva frågor om utlämnade av handlingar och ska följa arkivlagens regler vad gäller hanteringen av dessa även om handlingarna av någon anledning inte återlämnats trots att förvaringstiden löpt ut. Eftersom ett beslut om förvaringstid dock indirekt påverkar hur länge ett enskilt organ ska anses jämställt med en myndighet bör det vara regeringen som fattar beslut om förvaringstid.

Regeringens förslag: Allmänna handlingar som förvaras hos ett enskilt organ ska återlämnas om organet inte längre har behov av handlingarna för att bedriva sin verksamhet. Återlämnandet ska ske till den statliga arkivmyndigheten om inte arkivmyndigheten beslutar om att handlingarna ska återlämnas till den myndighet handlingarna härrör från.

Handlingarna ska alltid återlämnas om förvaringstiden har gått ut eller om handlingarna förvaras hos ett enskilt organ som inte har tillstånd till förvaringen. Återlämnande när förvaringstiden gått ut eller om tillstånd saknas ska ske genast, om inte den statliga arkivmyndigheten beslutar annat.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock ingen generell regel som anger att handlingarna ska återlämnas när ett organ inte längre har behov av dem. Det föreslås inte heller att arkivmyndigheten ska besluta om återlämnande till den myndighet handlingarna härrör ifrån.

Remissinstanserna: *Rikspolisstyrelsen* anser att det bör övervägas om bestämmelsen om återlämnande bör kompletteras med en bestämmelse som anger att återlämnande ska ske när behovet av handlingarna upphör. *Transportstyrelsen* saknar ett resonemang kring när ett återlämnande ska ske till den myndighet handlingarna härrör ifrån och efterfrågar tydligare kriterier för denna bedömning. Enligt *Riksdagens ombudsmän (JO)* bör det framgå av författningstexten att den anståndstid som den statliga arkivmyndigheten kan bevilja ska vara så kort som möjlig.

Skälen för regeringens förslag

Förutom att det ska bli möjligt för regeringen att besluta om en längsta tid för förvaringen av allmänna handlingar bör det i den nya lagen även tydliggöras i vilka situationer och till vem handlingarna ska återlämnas.

I vilka situationer ska handlingarna återlämnas?

Överlämnade handlingar ska återlämnas när ett enskilt organ inte längre behöver ha tillgång till dessa för att bedriva sin verksamhet, oavsett om förvaringstiden löpt ut eller inte. Det får anses följa av kravet på att det ska finnas ett behov av handlingarna i verksamheten för att ett överlämnande överhuvudtaget ska vara tillåtet. Upphör detta behov ska handlingarna återlämnas. Regeringen håller med *Rikspolisstyrelsen* om att denna huvudregel bör framgå av lagtexten.

De närmare formerna för ett återlämnande när förvaringstiden ännu inte löpt ut men behovet av handlingarna upphört bör, precis som i dag, bestämmas i samråd med arkivmyndigheten. Till exempel kan överenskommer träffas om successiva leveranser under förvaringstiden, allteftersom materialet blir inaktuellt för organet. Beroende på omfattningen av det material som ska återlämnas och karaktären på handlingarna måste arkivmyndigheten ges rimliga möjligheter att planera

Prop. 2014/15:117 för mottagandet och den fortsatta förvaringen. Handlingarna ska dock kunna återlämnas så snart det är praktiskt möjligt.

Förutom att ett återlämnande ska ske när överlämnade handlingar inte längre behövs i verksamheten är det två situationer som medför att ett återlämnande alltid ska ske. Den första situationen är när förvaringstiden som regeringen har beslutat om har gått ut. I praktiken bör återlämnandet av handlingarna dock kunna påbörjas långt före utgången av denna tid. Om förvaringstiden t.ex. bestäms till tio år kommer tidpunkten för återlämnande inte innebära någon överraskning och detta bör i samråd med arkivmyndigheten kunna påbörjas successivt och i god tid före slutdatum. Att det anges att handlingarna ska återlämnas när förvaringstiden gått ut ger också Riksarkivet bättre möjligheter att kräva att handlingarna återlämnas.

Den andra situationen när ett återlämnande alltid ska ske är när handlingarna förvaras av ett organ som saknar tillstånd till förvaringen. Överlämnandelagen bygger, som tidigare redogjorts för, på tryckfrihetsförordningens bestämmelser om hanteringen av allmänna handlingar. Ett enskilt organ som tagit emot handlingar för förvaring ska jämföras med en myndighet vid hanteringen av dessa. Det är därför av vikt att det enbart är organ med tillstånd som förvarar handlingar. Eftersom ett organ som saknar tillstånd till förvaringen inte är att jämföras med en myndighet vid t.ex. frågor om utlämnande inskränks allmänhetens rätt till insyn i och tillgång till allmänna handlingar allvarligt vid en otillåten förvaring. Som föreslås i promemorian bör därför i lagen tydligt anges att handlingar som förvaras utan tillstånd *genast* ska återlämnas till staten.

Till vem ska handlingarna återlämnas?

Förutom att det i lagen bör anges när ett återlämnande ska ske bör det också framgå till vem handlingarna ska återlämnas. Utgångspunkten är att återlämnandet ska göras till den statliga arkivmyndigheten. Vid de flesta överlämnanden från staten som hittills skett har den myndighet som handlingarna härrör från lagts ner. Något annat alternativ än att återlämna handlingarna till arkivmyndigheten finns då inte. Det är sannolikt att så kommer att vara fallet även i fortsättningen. I vissa enstaka fall – när endast en del av en myndighets verksamhet lagts ner – kan myndigheten som handlingarna kommer ifrån (ursprungsmyndigheten) finnas kvar vid tiden för ett återlämnande. Om så är fallet kan det i undantagsfall finnas skäl för att återlämna handlingarna till denna myndighet i stället för till arkivmyndigheten.

Ett återlämnande till ursprungsmyndigheten kan behöva ske om myndigheten har ett behov av handlingarna i sin fortsatta verksamhet. Så kan t.ex. vara fallet om myndigheten återupptagit den verksamhet som handlingarna härrör från. Det kan också finnas behov av ett sådant återlämnande om ett arkiv delats upp vid ett överlämnande och allmänhetens tillgång till handlingarna skulle underlättas om arkivet fanns samlat på ett ställe.

Transportstyrelsen efterfrågar tydligare kriterier för sådana återlämnanden och anser att ursprungsmyndighetens roll inför och vid ett sådant återlämnande ska förtydligas. Enligt Transportstyrelsen finns annars en risk för oförutsägbarhet som kan leda till svårigheter att

planera för arkivlokaler och som kan innebära kostnader för myndigheten som ska ta emot handlingarna. Det finns också en risk för att det uppstår oenighet kring ett återlämnande. Även *Lagrådet* anser att det för det enskilda organet måste stå klart till vem ett återlämnande ska ske. *Lagrådet* föreslår därför att det ska vara arkivmyndigheten som beslutar om återlämnande till ursprungsmyndigheten.

Regeringen instämmer i att det bör vara tydligt för ett enskilt organ till vem handlingar ska återlämnas. I de undantagsfall det kan vara aktuellt att återlämna handlingar till ursprungsmyndigheten bör det därför, som *Lagrådet* föreslår, vara arkivmyndigheten som fattar beslut om det. Det blir då tydligt att ett enskilt organ inte kan välja till vem handlingarna ska återlämnas. Det innebär även att arkivmyndigheten alltid måste kontaktas inför ett återlämnande. Därmed undviks också den risk för oförutsägbarhet som Transportstyrelsen befarar kan uppstå. Som Transportstyrelsen förutsätter bör ett återlämnande föregås av en fortlöpande dialog mellan det enskilda organet, arkivmyndigheten och den ursprungsmyndighet som kan komma att beröras av återlämnandet.

Undantag från huvudregeln att återlämnande ska ske genast

Om förvaringstiden gått ut eller allmänna handlingar förvaras otillåtet ska ett återlämnande ske genast. Normalt bör ett krav på ett omedelbart återlämnande inte ställa till med något problem för ett enskilt organ som har tillstånd till förvaringen. I vissa fall bör det dock kunna beslutas att återlämnandet av alla eller vissa handlingar får göras vid en senare tidpunkt. Ett organ som lämnat in en ansökan om tillstånd till förvaring eller en ansökan om förlängd förvaringstid bör exempelvis kunna få denna ansökan prövad utan att behöva återlämna handlingarna under mellantiden. Som tidigare redogjorts för påverkas inte organets tillstånd att förvara allmänna handlingar av förvaringstidens längd. Ett organ som ska återlämna handlingar för att förvaringstiden löpt ut har således fortfarande en skyldighet att t.ex. pröva frågor om utlämnande och ska förvara handlingarna i enlighet med arkivlagens regler. Om ett organ som inte har tillstånd till förvaringen får anstånd med att återlämna handlingarna innebär det dock att allmänhetens tillgång till handlingarna begränsas. Det är därför viktigt att anståndstiden är så kort som möjligt – vilket *JO* även anser bör framgå av lagtexten. Att så ska vara fallet får enligt regeringen dock anses följa redan av att det i lagen anges att ett återlämnande ska ske *genast*. Något förtydligande i lagtexten om att anståndstiden inte får vara längre än nödvändig behövs enligt regeringens mening inte.

Eftersom handlingarna i de allra flesta fall ska återlämnas till Riksarkivet och det också är Riksarkivet som bereder ansökan om överlämnande bör myndigheten kunna beslutat om anstånd med återlämnandet. Riksarkivet har därutöver med stöd av 10 och 11 §§ arkivförordningen möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om bl.a. återlämnandet av handlingar.

Den statliga arkivmyndigheten och de kommunala arkivmyndigheterna har redan i dag enligt arkivlagen tillsyn över de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar. Av motiven till nuvarande reglering framgår att det ankommer på arkivmyndigheterna att noga följa hur organen sköter arkivvårdsfrågorna, bl.a. gallring av handlingar (prop. 1993/94:113 s. 32).

För att inte allmänhetens insyn i och tillgång till allmänna handlingar ska äventyras är det väsentligt att det finns en fungerande tillsyn. Det har dock framkommit att tillsynen inom det statliga området inte fungerat på ett tillfredställande sätt. På grund av de brister som finns i bilagan till överlämnandeförordningen har Riksarkivet haft svårt att veta vilka organ som förvarar allmänna handlingar (bristerna beskrivs närmare i avsnitt 5). Dessutom är informationen om de handlingar som överlämnats i många fall bristfällig. Sedan lagstiftningen trädde i kraft 1995 har några inspektioner inte heller ägt rum regelbundet hos organen, se t.ex. Riksarkivets slutrapport Inspektioner hos bolag som förvarar allmänna handlingar 2010-11-30 (s. 9).

Enligt regeringen är det sammantaget nödvändigt att förutsättningarna för Riksarkivet att bedriva en effektiv tillsyn förbättras. Förslagen som lämnas i avsnittet tar därför utgångspunkt i hur tillsynen bör utformas inom det statliga området. Även om de problem som uppmärksammats rör statliga förhållanden bör även kommuner och landsting ges möjlighet att använda sig av de föreslagna tillsynsbestämmelserna. Regeringens överväganden i den delen finns i avsnitt 10.

8.1 Ansvaret för tillsynen

Regeringens förslag: Den statliga arkivmyndigheten ska ha ansvar för tillsyn enligt överlämnandelagen. Det ska också framgå av lagen att det i arkivlagen finns bestämmelser om att arkivmyndigheten har tillsyn över enskilda organ som förvarar allmänna handlingar.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De två remissinstanser som yttrar sig över förslaget är positiva till det. *Statskontoret* anser att förstärkningen av tillsynen kan väntas öka kontrollen. Eftersom förslaget innehåller små förändringar i förhållande till dagens regelverk kan det dock inte förväntas leda till omfattande förändringar av dagens situation. *Lufthavetsverket* framhåller att tillsyn är nödvändig för att allmänna handlingar inte ska hanteras på fel sätt. Detta gäller särskilt för de organ som inte behöver följa tryckfrihetsförordningens och arkivlagens regelverk i andra fall.

Skälen för regeringens förslag: Som statlig arkivmyndighet är Riksarkivet enligt arkivlagen ansvarig för tillsynen över enskilda organ som förvarar allmänna handlingar. I uppgifterna ingår att ha tillsyn över att organen fullgör sina skyldigheter avseende arkivbildning och arkivvård. Det innebär bl.a. att Riksarkivet ska kontrollera att allmänna

handlingar som överlämnas bevaras, hållas ordnade och vårdas enligt arkivlagens bestämmelser och de föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Prop. 2014/15:117

Att kontrollera att förvaringen av allmänna handlingar sköts i enlighet med arkivlagens regelverk kommer även i fortsättningen vara den huvudsakliga tillsynsuppgiften för Riksarkivet. Det är emellertid också viktigt att Riksarkivet har tillsyn över att de nya bestämmelser som föreslagits om förvaringen av handlingar följs. Som *Luftfartsverket* och *Statskontoret* uppger kan en utökad tillsyn öka kontrollen av enskilda organ som har bristfälliga kunskaper om hur allmänna handlingar ska hanteras. Riksarkivet bör t.ex. ha tillsyn över att handlingar finns kvar hos organen, att arkiv återlämnas i tid och att organen sköter den rapporteringsskyldighet som föreslås i det följande. I lagen bör det därför införas en bestämmelse som anger att den statliga arkivmyndigheten ska ha tillsyn över att överlämnandelagens bestämmelser följs. För att ge en fullständig bild av tillsynen bör det i lagen även finnas en hänvisning till arkivlagens tillsynsreglering.

8.2 Egenkontroll och rapportering

Regeringens förslag: Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar ska fortlöpande planera och kontrollera sin förvaring så att denna sker i överensstämmelse med gällande föreskrifter (egenkontroll). Det enskilda organet ska årligen rapportera sin planering och kontroll av förvaringen till den statliga arkivmyndigheten (rapporteringsskyldighet).

Det ska i lagen upplysas om att bestämmelsen kan bli kompletterad med närmare föreskrifter om egenkontrollen och rapporteringsskyldigheten.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Enligt *Riksdagens ombudsmän (JO)* är det inte klart om avsikten med rapporteringsskyldigheten är att arkivmyndigheten ska få kännedom om kommande strukturförändringar som kan påverka förvaringen av överlämnade handlingar. Om så är fallet bör det enligt JO förtydligas. *Vattenfall AB* anser att det bör tydliggöras om det är arkivmyndigheten eller det enskilda organet som ska ta initiativ till den årliga rapporteringen. *Luftfartsverket* ställer sig positiva och anser att kravet är att föredra framför nuvarande hänvisning till arkivlagen som kräver att det enskilda organet är insatt i det specifika regelverket.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt om egenkontroll och rapportering

I regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) uttalas generellt att en tillsynsmyndighet bör ha möjlighet att ålägga en objektsansvarig, dvs. den fysiska eller juridisk person som ansvarar för det tillsynen riktas mot, ett ansvar för att utöva egenkontroll av sin verksamhet. Förutom i nämnda skrivelsen har förslag om

Prop. 2014/15:117 egenkontroll varit föremål för bedömning bl.a. i samband med Tillsynsutredningens slutbetänkande Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn (SOU 2004:100 s. 215). Enligt Tillsynsutredningen medför egenkontroll att tillsynsmyndigheternas granskning kan ta fasta på hur objektsansvariga tillämpar bestämmelserna i fråga. Fokus i tillsynen kan därför flyttas från den faktiska verksamheten till den objektsansvariges sätt att tillförsäkra att relevanta bestämmelser följs. I ett program som närmare reglerar hur egenkontrollen ska utövas kan även beskrivas ansvarsförhållanden och hur den objektsansvarige löpande ska följa och dokumentera verksamhetens utveckling och eventuella särskilda händelser. I vissa lagar kopplas krav på kontroll också till krav på en återkommande rapportering till tillsynsmyndigheten (jfr SOU 2004:100 s. 256 f.).

Enskilda organs egenkontroll och rapportering

Av Riksarkivets inspektioner framgår att organ som förvarar allmänna handlingar i en del fall saknar kännedom om de arkivföreskrifter som finns på området, se t.ex. Riksarkivets slutrapport Inspektioner hos bolag som förvarar allmänna handlingar 2010-11-30 (s. 11). Även *Luftfartsverkets* erfarenhet är att regelverket kring förvaring av allmänna handlingar inte fungerat särskilt väl, och att den kompetens som finns kring regelverket fasats ut. Vidare har, som redogörs för i avsnitt 5, organ inte underrättat regeringen om att deras organisation eller arbetssätt förändrats på ett sätt som inverkat på deras hantering av allmänna handlingar, trots att en sådan skyldighet finns i nuvarande lag.

Med beaktande av dessa problem skulle en skyldighet för organ att själva planera och kontrollera att förvaringen av allmänna handlingar överensstämmer med gällande regelverk, samt årligen rapportera denna planering och kontroll till Riksarkivet utgöra ett verkningsfullt instrument för tillsynen. Vid en sådan kontroll och rapportering påminns organen löpande om de skyldigheter som följer med förvaringen. Kontrollen medför att kunskapen om regelverket ökar och därmed minskar också riskerna för att handlingarna hanteras och förvaras på ett felaktigt sätt. Genom rapporteringen kan Riksarkivet även på ett tidigt stadium uppmärksammas på kommande strukturförändringar som skulle kunna inverka på förvaringen av handlingar. På så sätt kan en dialog mellan Riksarkivet och organet inledas i ett tidigt skede om återlämnande av handlingar eller om en eventuell ansökan om överlämnande till ett nytt organ. Rapporteringsskyldigheten kan därför, som *JO* önskar få förtydligat, bl.a. syfta till att ge Riksarkivet kännedom om kommande strukturförändringar som påverkar förvaringen.

Ett kontrollprogram med rapporteringsskyldighet innebär även att Riksarkivet i sin granskning kan fokusera på hur organen tillämpar gällande regelverk. Därmed blir behovet av att genomföra tillsynsinspektioner och annan kontroll betydligt mindre än vad som annars kan vara nödvändigt. Genom rapporteringen kan Riksarkivet dessutom bedöma om det föreligger behov av tidigare lagda inspektioner eller om andra åtgärder bör vidtas.

Regeringen instämmer sammantaget i promemorians bedömning att det bör införas en ordning där organ som förvarar överlämnade handlingar

fortlöpande ska planera och kontrollera sin förvaring och rapportera denna till Riksarkivet i egenskap av tillsynsmyndighet. Prop. 2014/15:117

I avsnitt 6.5 föreslår regeringen att det ska finnas en arkivbeskrivning och arkivförteckning över de handlingar som ska överlämnas till ett enskilt organ. I samband med överlämnandet bör även t.ex. organets arkivlokaler ha kontrollerats av arkivmyndigheten. Organens efterföljande egenkontroll och rapportering kommer därför vara begränsad och kommer i princip endast avse uppgifter om eventuella förändringar i förvaringen av handlingarna. Som framgår av konsekvensavsnittet bedömer regeringen att egenkontrollen och rapporteringsskyldigheten inte kommer att innebära mer än marginellt ökad administration för de enskilda organen.

Vattenfall AB vill få förtydligat vem som ska ta initiativ till den årliga rapporteringen. Enligt regeringen framstår som lämpligast att det är Riksarkivet som fastställer de närmare formerna för planeringen, kontrollen och rapporteringsskyldigheten. Organens egenkontroll bör därför t.ex. ske efter ett program som Riksarkivet arbetar fram. Även rapporteringsskyldigheten bör ske enligt riktlinjer som ställs upp av myndigheten. I den nya lagen bör finnas en upplysning om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om egenkontroll och rapporteringsskyldighet.

8.3 Befogenheter vid tillsyn

Även om de enskilda organen själva ska planera och kontrollera sin förvaring bör arkivmyndigheten vid tillsynen ges befogenheter att ingripa mot organ som missköter sin förvaring.

I skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn framhåller regeringen att det för tillsynens effektivitet är grundläggande att tillsynsmyndigheter har tillgång till författningsreglerade möjligheter att ingripa (skr. 2009/10:79 s. 42). Det bedöms också viktigt att tillsynsmyndigheter ges ett tydligt författningsstöd för att kunna vidta åtgärder mot en objektsansvarig som inte är samarbetsvillig. För de objektsansvariga bedöms det likaså vara av betydelse att veta hur långt tillsynsmyndigheternas befogenheter sträcker sig (s. 50).

8.3.1 Möjlighet att meddela förelägganden

Regeringens förslag: Den statliga arkivmyndigheten ska ha möjlighet att besluta om de förelägganden som behövs för tillsynen. Dessa förelägganden ska i vissa fall kunna förenas med vite. Förelägganden ska kunna riktas mot det organ som faktiskt förvarar överlämnade handlingar, även om det inte är det organ som har tillstånd till förvaringen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Statskontoret* anser visserligen att de möjligheter till vite som föreslås utgör ändamålsenliga tillsynsbefogenheter men anser att regeringen bör överväga att utreda ökade sanktionsmöjligheter

Prop. 2014/15:117 om de förvarande organen inte tillhandahåller dokumentation kring arkivhantering och egenkontroll. *Luftfartsverket* anser att t.ex. förelägganden kan ge incitament att följa regelverket men anser också att ett föreläggande utan tillräcklig uppföljning blir en tämligen tandlös sanktion.

Skälen för regeringens förslag: I linje med de allmänna uttalanden som görs i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79) bör det i den nya lagen införas bestämmelser som möjliggör för arkivmyndigheten att i egenskap av tillsynsmyndighet ingripa mot ett organ som inte sköter förvaringen av allmänna handlingar i enlighet med de regler som finns i arkivlagen och den nya lag som föreslås. Regeringen instämmer således i promemorians bedömning att det bör införas en möjlighet för arkivmyndigheten att meddela de förelägganden som behövs för tillsynen.

Som beskrivs i promemorian bör arkivmyndighetens tillsyn fokusera på de överlämnade 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. När tillsynen fokuserar på de handlingar som överlämnats bör förelägganden även kunna riktas mot andra än de enskilda organ som har regeringens tillstånd till förvaringen. Om t.ex. ett bolag med tillstånd till förvaringen skulle överföra allmänna handlingar till ett bolag som saknar tillstånd ska ett föreläggande om att genast återlämna handlingarna kunna riktas mot det bolag som faktiskt förvarar handlingarna. Att i en sådan situation rikta föreläggandet mot det bolag som har tillstånd till förvaringen kan, om bolaget ens fortfarande existerar, vara meningslöst om t.ex. verksamheten och handlingarna civilrättsligt redan har överlåtits.

Regeringen instämmer vidare i promemorians bedömning att vissa förelägganden ska kunna förenas med vite. Även sådana förelägganden ska kunna riktas mot ett organ som förvarar allmänna handlingar oavsett om organet har tillstånd till förvaringen eller inte. Även i dessa fall skulle det vara poänglöst att rikta ett föreläggande mot ett organ som visserligen har tillstånd till förvaringen men som inte längre har tillgång till handlingarna. Vite får inte heller föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet (jmf 2 § lagen [1985:206] om viten).

Vitesföreläggandena bör begränsas till att avse enbart vissa mer allvarliga fall av misskötsamhet. Ett sådant fall är om ett enskilt organ inte återlämnar handlingar trots att tillstånd till förvaringen saknas eller förvaringstiden gått ut. Ett vitesföreläggande bör också kunna användas om organet inte lämnar in den årliga rapporteringen till arkivmyndigheten eller om arkivmyndigheten beslutat om att överta arkivet (se avsnitt 8.3.2) och det organ som ska återlämna handlingar inte rättar sig efter beslutet. I övrigt bör vitet handläggas enligt lagen (1985:206) om viten.

Som *Luftfartsverket* påpekar är det viktigt att Riksarkivet följer upp ett meddelat föreläggande och använder sig av de andra befogenheter som föreslås om organet inte följer detta.

Statskontoret anser att regeringen bör överväga sanktionsmöjligheter om de förvarande organen inte tillhandahåller dokumentation kring arkivhantering och egenkontroll. Som regeringen redogjort för bör arkiv-

myndigheten kunna meddela ett föreläggande vid vite om ett organ inte kommer in med en årlig rapport om planering och kontroll av förvaringen. Regeringen instämmer dock i promemorians bedömning att nackdelarna med att även införa t.ex. en sanktionsavgift överväger fördelarna med en sådan sanktion. De tillsynsbefogenheter som föreslås får i stället anses tillräckliga för att ingripa mot ett organ som missköter sin arkivhantering eller egenkontroll.

8.3.2 Övertagande av arkiv

Regeringens förslag: Det ska finnas en möjlighet för den statliga arkivmyndigheten att besluta om att överta överlämnade handlingar från ett enskilt organ som står under dess tillsyn, om organet missköter sin förvaring av handlingarna.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Lagtexten har dock omformulerats.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän (JO)* föreslår att bestämmelsen – för att undvika oklarheter – bör kompletteras så att det klart framgår att den statliga arkivmyndigheten inte bara har rätt, utan kan besluta om, att överta arkivmaterial från ett enskilt organ som står under dess tillsyn. Enligt JO bör det också övervägas om det i lagtexten kan preciseras under vilka förutsättningar ett övertagande kan ske. *Luftfartsverket* anser att det krävs att regelverket används vid misskötsel och påpekar att ett övertagande efter tillräckligt lång tid kan bli en lättnad även om det också innebär en kostnad.

Skälen för regeringens förslag: En arkivmyndighet har enligt 9 § arkivlagen (1990:782) rätt att överta arkivmaterial från en myndighet som står under dess tillsyn. Ett sådant övertagande kan ske såväl efter överenskommande som på grund av ett ensidigt beslut från arkivmyndigheten. Paragrafen gäller även enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagen.

För att arkivmyndigheten vid sin tillsyn ska få ett tydligt stöd för att ingripa mot organ som inte följer överlämnandelagens regler, eller som på annat sätt missköter sin förvaring av överlämnade handlingar, bör det även i överlämnandelagen införas en bestämmelse om övertagande. Regeringen håller med JO om att lagtexten bör förtydligas så att det framgår att arkivmyndigheten inte bara har rätt, utan kan besluta om, att överta arkivmaterial från ett enskilt organ som står under dess tillsyn.

Lagrådet anser att det redan av lagtexten ska framgå att ett övertagande endast ska komma i fråga i fall av misskötsamhet. Även JO efterfrågar ett sådant förtydligande. Regeringen instämmer i Lagrådets bedömning. Enligt regeringens bör det dock inte i lagtexten närmare preciseras under vilka förutsättningar ett övertagande kan ske, vilket JO anser bör övervägas. Ett sådant beslut kan nämligen vara beroende av flera olika omständigheter hänförliga till det enskilda organet och de allmänna handlingar som ska övertas. En bedömning av när ett övertagande på grund av misskötsel är nödvändigt måste således göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Ett beslut om övertagande bör inte fattas förrän alla andra alternativ är uttömda. I en situation där ett övertagande skulle kunna bli aktuellt bör arkivmyndigheten således först försöka få till stånd en rättelse på frivillig väg. Om det inte lyckas bör arkivmyndigheten förelägga organet att vidta lämplig åtgärd. Om rättelse inte heller då sker bör arkivmyndigheten, i allvarigare fall, kunna besluta om ett övertagande av handlingarna.

Ett beslut om övertagande bör för verkställighet kunna åtföljas av ett föreläggande i förening med vite, dvs. att handlingar ska återlämnas på grund av beslutet om att överta dessa. Först i sista hand bör beslutet om övertagande kunna medföra handräckningsåtgärder mot organet, med biträde av Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten. När handlingarna har övertagits övergår enligt 9 § arkivlagen hela ansvaret för materialet till arkivmyndigheten.

8.3.3 Rätt till tillträde

Regeringens förslag: Den statliga arkivmyndigheten ska, i den omfattning som behövs för tillsynen, ha rätt att få tillträde till utrymmen som används i det enskilda organets verksamhet och där allmänna handlingar förvaras.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Lagtexten har dock omformulerats så att det framgår att arkivmyndigheten endast har rätt till tillträde till de utrymmen där allmänna handlingar förvaras.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* noterar att den föreslagna lagtexten ger en vidare befogenhet än vad promemorian i övrigt föreskriver och föreslår en alternativ skrivning. Även *Sveriges advokatsamfund* föreslår ett alternativ till förslaget i författningstexten och påpekar att den föreslagna bestämmelsen så som den utformats i promemorian ger en alltför vid behörighet.

Skälen för regeringens förslag: Tillsynen över enskilda organ skiljer sig från huvuddelen av den tillsyn som sker på arkivområdet eftersom den objektsansvarige utgörs av ett privaträttsligt subjekt och inte en myndighet. I dag finns inga särskilda regler om arkivmyndighetens möjligheter att få tillträde till lokaler där allmänna handlingar förvaras för att kunna genomföra en inspektion om så skulle vara nödvändigt. Regeringen har i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn anfört 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 tidigare gjort. Även vid tillsyn enligt överlämnandelagen bör därför arkivmyndigheten ges möjlighet att i mån av behov få tillträde till de utrymmen där allmänna handlingar förvaras. I de fall arkivmyndigheten inte kan få tillträde till dessa utrymmen kan det också bli nödvändigt med biträde av Kronofogdemyndigheten eller polis.

I promemorians förslag till lagtext anges att arkivmyndigheten vid tillsynen har rätt att få tillträde till de byggnader, lokaler och andra

utrymmen som används i det enskilda organets verksamhet. Regeringen instämmer i *Kammarrätten i Stockholms* och *Sveriges advokatsamfunds* uppfattning att den föreslagna lagtexten ger en befogenhet för arkivmyndigheten som varken är nödvändig eller avsedd. I stället bör lagtexten utformas så att det klart framgår att arkivmyndigheten vid tillsyn enbart har rätt att få tillträde till de utrymmen där allmänna handlingar som överlämnats enligt lagen förvaras.

Prop. 2014/15:117

8.3.4 Handräckning

Regeringens 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 inte bereds tillträde till utrymmen där överlämnade allmänna handlingar förvaras.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Den föreslagna bestämmelsen har dock förtydligats.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän (JO)* påpekar att det, när det gäller tvångsmedel, är särskilt viktigt att regleringen är klar och tydlig. I förslaget till lagtext är begreppet ”åtgärd” därför mindre väl valt. Enligt JO skulle en bättre lösning vara att i lagen ange i vilka situationer i Kronofogdemyndigheten får besluta om handräckning. JO anser vidare att promemorians restriktiva hållning till handräckning borde komma till uttryck i lagtexten. *Rikspolisstyrelsen* anser att bestämmelsen är formulerad på ett bra sätt men påpekar att det är viktigt att det ska finnas ett behov av biträde av Polismyndigheten vid verkställighet av en åtgärd, så att biträde inte begärs slentrianmässigt. *Kronofogdemyndigheten* har inte något att erinra mot förslagen i promemorian.

Skälen för regeringens förslag: Enligt regeringen bör det i den nya lagen införas en tydligare möjlighet för arkivmyndigheten att begära handräckning hos Kronofogdemyndigheten och även kunna få biträde av polis som en yttersta utväg för att få tillgång till överlämnade handlingar. I enlighet med vad som föreslås i promemorian bör möjligheten att begära handräckning anges direkt i den nya lagen. På så vis klargörs vad som gäller vid situationer där överlämnandelagen av någon anledning har satts ur spel. En bestämmelse om handräckning underlättar också för arkivmyndigheten vid handläggningen av en begäran om handräckning hos Kronofogdemyndigheten.

Möjligheten till handräckning ska användas restriktivt av arkivmyndigheten och endast komma i fråga när det är nödvändigt. Om handlingar ska återlämnas eftersom förvaringstiden gått ut men ett återlämnande trots det inte sker, ska en handräckningsmöjlighet kunna stå till buds som en sista verkställighetsåtgärd. I annat fall skulle arkivmyndigheten sakna möjligheter till ingripande förutom vitesföreläggande eller en process i domstol. Möjligheten till handräckning bör även kunna användas om ett organ inte har tillstånd att förvara överlämnade allmänna handlingar men trots det vägrar att frivilligt återlämna handlingarna eller när arkivmyndigheten beslutat om att överta handlingarna från ett organ som missköter förvaringen av dessa. Möjligheten

Prop. 2014/15:117 bör dessutom avse arkivmyndighetens rätt till tillträde vid tillsyn. I några fler fall än de uppräknade bör det dock inte finnas möjlighet att begära handräckning. Som *Rikspolisstyrelsen* påpekar ska biträde av polis inte begäras förrän arkivmyndigheten konstaterat att det inte är möjligt att verkställa åtgärden på något annat sätt.

I enlighet med vad *JO* anför bör det av lagtexten tydligt framgå i vilka situationer som handräckning kan begäras. Därutöver bör det enligt *JO* av lagtexten framgå att handräckning endast bör aktualiseras i allvarligare fall av ohörsamhet och som en sista verkställighetsåtgärd.

Det kommer vara arkivmyndigheten som i varje enskilt fall måste göra en bedömning av om ohörsamheten hos ett organ är så allvarlig att den kan föranleda en ansökan om handräckning. Eftersom omständigheterna i det enskilda fallet kan variera bör det enligt regeringen inte i lagtexten närmare anges vilka förhållanden som krävs för att bestämmelsen ska kunna aktualiseras. Bestämmelsen har vidare utformats på liknande sätt som handräckningsbestämmelser i andra författningar om tillsyn.

9 Avgifter

I föregående avsnitt föreslår regeringen att den statliga arkivmyndigheten ska ges ökade möjligheter till tillsyn över allmänna handlingar som överlämnats. Regeringen bedömer att förslagen medför att den statliga tillsynen kan bli tydligare och effektivare. En utökad tillsyn kräver dock att det finns resurser för denna. I detta avsnitt föreslår regeringen att kostnaderna för den statliga arkivmyndighetens tillsyn ska täckas av avgifter. Avgifter bör kunna tas ut för arkivmyndighetens tillsyn över att både den nya lagen och arkivlagens bestämmelser följs.

Förslagen i avsnittet rör endast avgifter för den statliga tillsynen. Som framgår av avsnitt 10 bör även en kommun eller ett landsting kunna besluta om avgifter i de fall en kommunal arkivmyndighet ska ha tillsyn över bestämmelserna i den nya lagen.

I avsnittet föreslår regeringen vidare 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 för den fortsatta förvaringen av handlingarna. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för kommunala förhållanden.

9.1 Avgifter för den statliga arkivmyndighetens tillsyn

Regeringens förslag: Avgifter ska få tas ut för tillsyn av enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter. Avgifterna ska få avse kostnader för tillsyn både enligt den nya lagen och enligt arkivlagen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om avgifterna.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Statskontoret* bedömer att finansieringen av tillsynen är adekvat. *Luftfartsverket* anser att det är bra att enskilda organ som förvarar allmänna handlingar får bidra till verksamheten. *Saab AB* motsätter sig förslaget. Enligt bolaget bör några avgifter inte utgå när affärsverksamhet som tidigare drivits i verksform avhånds av staten på kommersiella villkor. Att bolag, vars ägare en gång förvärvat verksamheten för betydande ekonomiska värden, ska betala för myndigheternas tillsyn riskerar innebära att bolagen får en pålaga som inte räknades in i samband med förvärvet.

Skälen för regeringens förslag

Avgifter för tillsyn

I avsnitt 8 föreslår regeringen att den statliga arkivmyndigheten ska ha tillsyn över att den nya lagen 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. För att kunna kontrollera dels att arkivlagens regler om arkivvård följs, dels att kraven i överlämnandelagen följs krävs att arkivmyndigheten har resurser för tillsynen. Frågan är hur denna ska finansieras.

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

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att den statliga arkivmyndighetens tillsyn bör finansieras genom avgifter. Avgifterna kan dock hållas på en låg nivå eftersom de organ som förvarar handlingar åläggs egenkontroll och en årlig rapporteringsskyldighet, vilket kommer att underlätta för arkivmyndigheten vid tillsynen.

Saab AB menar att några avgifter inte bör utgå för organ som på kommersiella villkor förvärvat verksamhet som tidigare drivits i verksform. Enligt regeringen är det dock rimligt att enskilda organ bidrar till den kostnad som uppstår på grund av förvaringen av allmänna handlingar. Att förvaringen medför kostnader är vidare något ett organ bör ta med i beräkningen vid en verksamhetsövergång, även om verksamheten förvärvas på kommersiella villkor. Enligt regeringen kan kostnaden för tillsyn också bidra till att organen sköter förvaringen i enlighet med gällande regelverk. Som framgår i det följande och av konsekvensavsnittet kommer avgifterna inte heller att vara särskilt betungande för ett organ som sköter sin förvaring.

Vad ska avgifterna avse?

För att en avgift inte ska definieras som en skatt, som endast riksdagen kan besluta om, ska en tydlig motprestation finnas från arkivmyndighetens sida (se prop. 1973:90 s. 213 f. med förslag till en ny

Prop. 2014/15:117 regeringsform m.m.). Om ingen kostnad uppstår hos en myndighet finns inte heller någon grund för en avgift. Lagrådet har i tidigare lagstiftningsarbeten bl.a. påpekat att riksdagens delegationsbestämmelser om avgiftsuttag inte får vara alltför generellt utformade, eftersom de då kan innefatta möjligheter till avgiftsuttag 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 oskälig i jämförelse med motprestationen (se t.ex. slutbetänkandet Avgifter, SOU 2007:96 s. 29 f.).

De avgifter som får tas ut från enskilda organ ska enligt regeringen avse kostnader för alla tillsynsåtgärder som vidtas av den statliga arkivmyndigheten, oavsett om tillsynen sker enligt den nya lagen eller arkivlagen, eftersom tillsynskostnaderna 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 att organen förvarar allmänna handlingar. Syftet bakom tillsynen är också detsamma oavsett om tillsynsmyndigheten kontrollerar om ett bolag följer arkivlagens regler om vård av handlingar eller överlämnandelagens regler om t.ex. återlämnande, nämligen främst att allmänhetens möjligheter att få insyn i och tillgång till överlämnade handlingar tillgodoses. 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 bolag sköter arkivvårdsfrågor, samtidigt som det kontrolleras att organen följer bestämmelserna i den nya lagen.

Riksarkivet har i dag som målsättning att inspektioner av arkiv ska ske i vart fall en gång under loppet av en femårsperiod hos myndigheter. Riksarkivet kan emellertid också, om det bedöms vara nödvändigt, besluta om tätare inspektioner. För tillsynen över att bestämmelserna i den nya lagen följs framstår det inte som avgörande hur ofta inspektioner hos enskilda organ sker. Det viktiga är att Riksarkivet kontinuerligt kan säkerställa att handlingarna finns kvar hos organen och förvaras där på ett korrekt sätt.

När ett organ får en rapporteringsskyldighet i enlighet med vad regeringen föreslår i avsnitt 8.2 kan arkivmyndigheten genom en årlig granskning av organens rapporter kontrollera att handlingarna förvaras i enlighet med gällande föreskrifter. Mer frekventa inspektioner av organen än vad som sker med nuvarande regler bör därför inte vara nödvändiga, snarare bör dessa kunna ske mer sällan.

Ett tillsynsbesök är ett tydligt exempel på en motprestation som innebär en kostnad för arkivmyndigheten att utföra. Andra åtgärder än tillsynsbesök kan också utgöra motprestationer, t.ex. rapporteringsskyldigheten som föreslås, eftersom en kontroll av rapporteringen medför en kostnad. Motprestationen blir också tydlig för organet genom exempelvis ett svar från arkivmyndigheten om att organet uppfyllt de krav som ställts upp.

Enligt regeringen bör avgiftsuttaget sammantaget kunna avgränsas till att finansiera Riksarkivets inspektioner och årliga granskning av organens rapporter. Även kostnaden för att uppdatera det registret där enskilda organ som förvarar överlämnade handlingar anges bör kunna täckas av avgift, eftersom även sådana uppdateringar måste anses ingå i tillsynen. Med hänsyn till att det endast är de nu uppräknade kostnaderna som bör täckas av avgifter kommer de enskilda organen inte åläggas något betalningsansvar för onödiga eller mer perifera kostnader för tillsynen. I lagen bör anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen. Bedömningen av storleken på avgifterna och hur dessa bör utformas framgår av nästa avsnitt.

9.2 Avgifternas utformning och storlek

Regeringens bedömning: Avgifterna för den statliga tillsynen bör motsvara full kostnadstäckning och avgifterna bör kunna tas ut som såväl saktaxa som tidtaxa. Den statliga arkivmyndigheten bör bestämma avgifternas storlek och intäkterna från avgifterna bör redovisas enligt budgetlagens huvudregel.

Promemorians bedömning: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Enligt promemorian bör dock resekostnader vid inspektioner ingå som en direkt kostnad i tidtaxan.

Remissinstanserna: *Ekonomistyrningsverket (ESV)* anser att arkivmyndighetens finansiering i form av avgifter bör vara konkurrensneutral och rättvis för de bolag som står under tillsyn. Enligt ESV behövs ytterligare överväganden vad gäller bedömningen att tidtaxan ska tas ut i form av kostnader som hänför sig till arkivens geografiska position samt tillsynsmyndighetens resekostnader. *Riksarkivet* har inget att invända mot den föreslagna finansieringsformen men vill samtidigt framhålla att en viktig förutsättning för att myndigheten ska kunna genomföra de nya arbetsuppgifterna på ett kvalitativt bra sätt är att anslaget utökas med ett belopp som motsvarar de faktiska kostnaderna för att genomföra uppdraget. Ett oförändrat anslag kommer sannolikt att innebära minskade resurser för den ordinarie tillsynsverksamheten, som redan i dag har begränsade resurser.

Skälen för regeringens bedömning

Avgifternas utformning

Regeringen instämmer i *ESV:s* bedömning att avgifterna bör utformas så att dessa är konkurrensneutrala och rättvisa för de organ som står under tillsyn. Avgifterna ska således inte genom sin nivå eller konstruktion gynna vissa organ på bekostnad av andra. Avgiftskonstruktionen bör i stället upplevas som rimlig och rättvis av de organ som ska betala avgiften.

De vanligast förekommande konstruktionerna för en avgift är antingen en saktaxa eller en tidtaxa (se t.ex. Ekonomistyrningsverkets rapport Att

Prop. 2014/15:117 styra avgiftsbelagd verksamhet, ESV 2000:21 s. 6). För att undvika onödiga administrationskostnader bör utgångspunkten vara att 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 denna. 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 kontroll av de enskilda organens rapportering bör kunna 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 dock kunna tas ut i form av en tidtaxa. Arkivmyndigheten kommer som 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. De faktiska kostnaderna för inspektionerna kommer också att variera beroende på hur stora arkiv som förvaras hos respektive organ. För vissa organ kan även mer frekventa inspektioner bli aktuella, t.ex. om den årliga rapporteringen bedöms föranleda behov av inspektioner eller om det på något annat sätt framkommer att ett bolag inte förvarar handlingar i enlighet med regelverket. Det är enligt regeringens mening inte rimligt att ett bolag som sköter sin förvaring korrekt ska behöva betala kostnader för inspektioner hos ett bolag som missköter sin förvaring. Det är inte heller rimligt att ett bolag som förvarar mycket få allmänna handlingar ska betala samma avgift för inspektioner som ett bolag som förvarar ett mycket stort arkiv. 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.

I likhet med *ESV* anser regeringen dock att tidtaxan inte bör tas ut i form av kostnader som hänförs till organens geografiska position och till vilka resekostnader som är förenade med inspektionerna. Kostnaden för resor bör således inte bli högre för ett företag som är placerat t.ex. i Gällivare än för ett företag som finns i Stockholm. I stället bör resekostnader i normalfallet, som *ESV* föreslår, inte räknas med i de direkta kostnaderna för inspektioner, utan i stället tas med som indirekt kostnad som fördelas på samtliga tillsynsobjekt. Skulle ett organ missköta sin förvaring så att fler tillsynsinspektioner än annars skulle krävas är det dock rimligt att organet står för resekostnaderna för dessa inspektioner.

Avgifternas storlek

Syftet med avgifterna är att finansiera den statliga arkivmyndighetens, dvs. Riksarkivets, tillsynsverksamhet. Riksarkivet bör därför på ett eller annat sätt kunna 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 tidigare 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 ska ske 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 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. Det får därför anses som mest lämpligt att Riksarkivet också bestämmer avgifternas storlek. Under sådana förhållanden bör intäkterna från avgifterna inte specialdestineras till Riksarkivet utan i stället i enlighet med huvudregeln redovisas enligt bruttoprincipen. Som *Riksarkivet* anför kommer myndighetens behov av medel för att upprätthålla verksamheten att täckas genom anslaget.

9.3 Avgifter vid återlämnande och övertagande

Regeringens 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 efter ett återlämnande eller ett övertagande av handlingarna.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag. Lagtexten har dock förtydligats.

Remissinstanserna: Två remissinstanser har yttrat sig över förslaget. *Statskontoret* anser att det med en avgift vid återlämnande av arkiv uppstår incitament för organen att behålla arkiv längre än nödvändigt.

Prop. 2014/15:117 *Saab AB* anser att bestämmelsen bör tas bort eller att det bör anges att ersättning endast ska betalas när det är skäligt.

Skälen för regeringens förslag: När en statlig myndighet överlämnar arkivhandlingar till den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, ska myndigheten bidra till Riksarkivets kostnader för att förvara arkivet. Samma princip om ersättning för arkivmyndighetens kostnader gäller för enskilda organ enligt 9 § i nuvarande överlämnandelag.

Enligt *Saab AB* ska enskilda organ som på kommersiella villkor köpt affärsverksamhet som tidigare bedrivits av staten inte behöva ersätta arkivmyndigheten för kostnaderna för den fortsatta förvaringen. Regeringen delar inte denna uppfattning. I likhet med övervägandena som gjordes i förarbetena till nuvarande lag anser regeringen att de principer som gäller för en myndighets arkivkostnader också bör gälla då ett organ övertagit en myndighets verksamhet. Det saknas anledning att övervältra dessa kostnader på någon annan än den som svarar för verksamheten (prop. 1993/94:113 s. 38). När en myndighets verksamhet övergår i privat regi medför det vidare att en rad skyldigheter och kostnader som hör samman med verksamheten övergår till det organ som övertagit denna. Kostnaden för ett återlämnande är således enbart en av alla de kostnader som organet har att ta med i beräkningen vid en verksamhetsövergång. Detta oavsett om övertagandet sker på kommersiella villkor eller inte. Det finns enligt regeringen inte skäl att undanta vissa organ från betalningsskyldigheten.

Ett sätt att undvika kostnaden för återlämnandet är vidare att kontrollera om det finns något alternativ till att handlingarna överlämnas. En sådan prövning föreslås också i avsnitt 6.5 införas som ett krav inför ett beslut om överlämnande. Om allmänna handlingar inte överlämnas enligt den nya lagen uppstår inte heller någon kostnad för återlämnande. Om endast ett fåtal handlingar överlämnas kommer kostnaderna att bli lägre. Som *Statskontoret* påpekar kan kostnaden som uppstår vid ett återlämnande medföra incitament för enskilda organ att behålla arkiv längre än nödvändigt. Att regeringen, såsom föreslås i avsnitt 7.4, redan vid ett beslut om överlämnande av handlingar även beslutar om en längsta förvaringstid kommer dock medföra att organen är väl medvetna om när ett återlämnande senast ska ske. Incitamentet att behålla handlingar trots att behovet av dessa upphört kommer därmed inte vara detsamma som med nuvarande regelverk. Sammantaget instämmer regeringen i promemorians bedömning att ersättningsskyldigheten bör finnas kvar även i den nya lag som föreslås. Enskilda organ ska således även i fortsättningen stå för kostnaden för Riksarkivets fortsatta förvaring av handlingarna.

Lagrådet anser att det av lagtexten bör framgå att ett organ ska ersätta arkivmyndigheten för den fortsatta förvaringen av de allmänna handlingarna oavsett om handlingarna återlämnats enligt bestämmelserna i lagen eller om arkivmyndigheten, på grund av att organet brustit i sina skyldigheter, beslutat att överta handlingarna. Regeringen håller med om att lagtexten bör förtydligas på det sätt *Lagrådet* föreslår. Förtydligandet innebär ingen ändring av det som redan i dag gäller för ersättningsskyldigheten. Det skulle vara orimligt att ett organ som misskött sin förvaring av handlingar slapp betala för den fortsatta förvaringen, medan

10 Handlingar från kommunala myndigheter

Kommuner och landsting har enligt dagens överlämnandelag möjlighet att besluta om överlämnanden av allmänna handlingar för förvaring på motsvarande sätt som regeringen. Detta föreslås gälla även enligt den nya lagen (avsnitt 6.3 och 6.5). I följande avsnitt föreslår regeringen att kommuner och landsting även ska få möjlighet att använda sig av de bestämmelser om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn som föreslås (avsnitt 7–9).

10.1 Ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser inte att skälen för att kommuner och landsting ska ges valfrihet att välja om de aktuella bestämmelserna ska tillämpas är övertygande. De syften som ligger bakom bestämmelserna gör sig gällande även vid överlämnande av handlingar från kommunala myndigheter. En tydlig reglering stärker allmänhetens möjligheter till insyn och tillgång till allmänna handlingar. Det bör även för kommuner och landsting vara värdefullt med en tydlig struktur för beslutsprocessen vid överlämnande och en tydlig reglering av återlämnande av handlingar. JO anser därför att förslaget i denna del bör bli föremål för ytterligare överväganden. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att det kommunala perspektivet är väl genomlyst. Enligt SKL är det positivt att det föreslås en valmöjlighet för kommuner och landsting att tillämpa bestämmelserna. SKL framhåller vidare att förslaget på flera sätt förstärker, tydliggör och förenklar de kommunala myndigheternas möjligheter att utöva tillsyn. Även flertalet av de kommuner och landsting som yttrar sig, bl.a. *Borlänge kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Karlskrona kommun* och *Linköpings kommun*, anser att det är bra att kommuner och landsting ges utrymme att välja om de nya bestämmelserna ska tillämpas. *Uppsala kommun* som i och för sig instämmer i promemorians slutsatser anser dock att det är bra om stat, kommun och landsting har samma reglering. Förslaget om valfrihet kan enligt kommunen innebära att villkoren för en enskild medborgare ser olika ut i landet när det gäller insyn i kommunala angelägenheter. Skulle

Prop. 2014/15:117 kommuner tillämpa de föreslagna tillsynsbestämmelserna kommer emellertid tillsynen hos kommunala bolag som förvarar handlingar bli strängare än för kommunala myndigheter. Två olika regelverk för tillsyn medför också en mer komplicerad hantering både för kommunala bolag och för arkivmyndigheten.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en tydlig struktur vid beslut och vid återlämnande

Regeringen har föreslagit att överlämnanden från kommunala myndigheter ska ske enligt samma förutsättningar som för statliga myndigheter – även när två nya krav för överlämnanden tillkommer (se avsnitt 6.3 och 6.5). Frågan är om även bestämmelserna om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn ska gälla för kommuner och landsting. Syftet med dessa bestämmelser är att komma till rätta med de problem som uppstått vid överlämnande av allmänna handlingar från statliga myndigheter. Förutom vad gäller tillsynen innebär den föreslagna regleringen ingen egentlig ändring i sak mot vad som gäller enligt nuvarande regelverk. Syftet med förslaget är i stället att skapa en tydligare struktur kring statens hantering av handlingar som överlämnas. Genom regleringen klargörs också att det är den statliga arkivmyndigheten och inte regeringen som ska sköta den praktiska hanteringen kring överlämnanden.

Som *JO* påpekar kan dock även vid överlämnanden från kommunala myndigheter finnas fördelar med att ha tydliga bestämmelser som reglerar överlämnande och återlämnande. Allmänna handlingar som överlämnas från en kommunal myndighet ska, liksom handlingar från en statlig myndighet, endast förvaras hos ett enskilt organ under viss tid för att därefter återlämnas. Det kan vidare även för kommunala arkivmyndigheter finnas ett behov av utökade tillsynsmöjligheter.

Regeringen instämmer i det *JO* anför om att det även för kommuner och landsting kan vara värdefullt med en tydlig struktur för beslutsprocessen och en tydlig reglering av när handlingar ska återlämnas. Frågan blir därför om de föreslagna bestämmelserna bör tillämpas generellt inom det kommunala området. Enligt regeringen finns det flera skäl som talar för att så inte bör vara fallet.

Behovet hos kommuner och landsting

Det är mycket som tyder på att behovet av en tydligare struktur och en mer omfattande tillsyn varierar avsevärt mellan olika kommuner och landsting samt att behoven också skiljer sig från de som finns inom staten. Anledningen till det är främst att antalet överlämnanden inom kommuner och landsting är betydligt färre än inom staten, även när det är fråga om stora kommuner eller landsting. Majoriteten av landets kommuner är relativt små och av remissvaren framgår att överlämnanden enligt nuvarande lag skett sällan, om ens alls, i flera kommuner. Det är inte heller troligt att antalet överlämnanden kommer att öka i omfattning framöver, snarare kommer dessa bli ännu färre efter att de förslag som nu lämnas genomförts. Att det i en kommun eller ett landsting endast kommer att vara fråga om något eller ett fåtal överlämnanden medför att

fullmäktige på ett helt annat sätt än regeringen kan ha kontroll över de organ som tillåts förvara allmänna handlingar och t.ex. kan planera för ett återlämnande.

Prop. 2014/15:117

Anpassning till olika förhållanden

Enligt regeringen bör regelverket kring överlämnanden möjliggöra en anpassning till de olika förhållanden som kan råda inom kommuner och landsting. I förarbetena till nuvarande överlämnandelag anför regeringen att fullmäktige ska kunna utfärda föreskrifter om arkivvård och träffa överenskommelser om återlämnande med de organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter (se prop. 1993/94:113 s. 32). I 16 § arkivlagen anges vidare att fullmäktige i en kommun eller ett landsting får meddela föreskrifter om arkivvård inom kommunen, i den utsträckning något annat inte är särskilt föreskrivet. I förarbetena till den bestämmelsen anges att den kommunala självstyrelsen föranlett regeringen att i så stor utsträckning som möjligt avstå från att detaljreglera den kommunala verksamheten, även om det skulle vara formellt möjligt (se prop. 1989/90:72 s. 80). De bestämmelser som nu föreslås utgör visserligen inte föreskrifter om arkivvård. Enligt regeringen finns ändå skäl som talar för att kommuner och landsting utifrån sina egna förutsättningar bör kunna besluta om det mest ändamålsenliga sättet att sköta hanteringen kring överlämnanden, förvaring och återlämnande. Det finns också en risk för att alltför detaljerade regler inom det kommunala området leder till en mer ineffektiv hantering av de praktiska frågorna kring överlämnanden. Det finns inte heller något hinder mot att fullmäktige med dagens reglering t.ex. fattar beslut om en tid för återlämnande av allmänna handlingar. Så har också t.ex. skett när verksamheten i Folkvandervården Skåne togs över av det av Skåne läns landsting helägda bolaget Folkvandervården AB under 2014. Regionfullmäktige fattade då beslut om att de allmänna handlingar som överlämnades skulle återlämnas till regionarkivet vid vissa fastställda tidsfrister. En kommun kan också t.ex. komma överens om successiva leveranser till den kommunala arkivmyndigheten allt eftersom de överlämnade handlingarna blir inaktuella för organet.

Behovet av tillsyn varierar

Även vad gäller tillsyn skiljer sig statliga och kommunala förhållanden åt. Anledningen till att tillsynen inom staten inte fungerat tillfredställande är bl.a. att Riksarkivet haft svårt att veta vilka organ som förvarar allmänna handlingar och att inspektioner hos dessa organ inte kunnat ske regelbundet. För en kommunal arkivmyndighet är dock antalet enskilda organ att ha tillsyn över betydligt färre. Överlämnanden från kommunala myndigheter sker dessutom i många fall till bolag som kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över. För sådana kommunala bolag gäller handlingsoffentligheten inte enbart för de handlingar som har överlämnats, utan för samtliga handlingar som finns hos bolaget. Den kommunala arkivmyndigheten har därför tillsyn över hela bolagets arkiv. Om de nya reglerna om tillsyn ska gälla för en kommun eller ett landsting innebär det att tillsynen kommer att ske enligt två skilda regelverk. Som *Uppsala kommun* anför kan det leda till att de

Prop. 2014/15:117 kommunala arkivmyndigheternas tillsyn och de kommunala bolagens hantering av överlämnade handlingar blir mer komplicerad. Den årligen återkommande rapporteringsskyldigheten som föreslås och som arkivmyndigheten bör administrera kan dessutom bli invecklad och betungande om det enbart är fråga om något enstaka tillsynsobjekt.

Valfrihet för kommuner och landsting

Sammanlagt har 29 kommuner och 4 landsting getts möjlighet att yttra sig över förslaget i promemorian. Ingen av de som svarat på remissen uppger att de kommer att tillämpa de föreslagna bestämmelserna. I stället uppger t.ex. *Linköpings kommun*, vars erfarenhet är att beslut om överlämnande fattas mycket sällan, att de inte i nuläget har något behov av bestämmelserna. Vidare befarar *Borlänge kommun* att det kan bli onödigt komplicerat och betungande att tillämpa bestämmelserna eftersom beslut om överlämnande förmodligen kommer att fattas mycket sällan i vissa kommuner.

Med hänsyn både till att kommunala förhållanden skiljer sig från statliga förhållanden och till remissutfallet är det troligt att de allra flesta kommuner och landsting inte har något behov av den tydligare struktur och utökade tillsyn som föreslås. I många fall skulle de föreslagna bestämmelserna i stället kunna leda till att hanteringen blir opropor­tionerligt komplicerad. Det talar för att helt undanta kommuner och landsting från bestämmelserna. Av yttrandet från *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* framgår dock att SKL ser positivt på att kommunerna och landstingen ges valfrihet att välja om bestämmelserna ska tillämpas. Flera av de kommuner och landsting som yttrat sig i frågan instämmer i detta. Enligt regeringen finns därför sammantaget skäl att ge de kommuner och landsting som har behov av en tydligare struktur och utökad tillsyn möjlighet att tillämpa bestämmelserna.

Innebörden av valfriheten

Det är viktigt att påpeka att valfriheten att tillämpa bestämmelserna inte innebär att allmänhetens tillgång till överlämnade handlingar äventyras, eller att villkoren för insyn i kommunala angelägenheter riskerar att se olika ut i landet såsom *Uppsala kommun* befarar. De organ som tagit emot handlingarna för förvaring har samma skyldigheter att pröva t.ex. frågor om utlämnande oberoende av varifrån handlingarna kommer. Organen har också samma skyldigheter att följa arkivlagens regler om hantering och vård av handlingarna. Ett organ kan inte heller lämna över handlingarna till ett nytt organ utan att fullmäktige gett tillstånd till det. De kommunala arkivmyndigheterna har vidare samma skyldigheter som tidigare att ha tillsyn över att förvaringen sker enligt arkivlagens bestämmelser. Förslaget innebär endast att en kommun eller ett landsting, som i likhet med staten har behov av tydligare struktur och ytterligare tillsyn, ska kunna använda sig av de föreslagna bestämmelserna. Skulle det emellertid visa sig att kommuner och landsting väljer att inte tillämpa bestämmelserna trots att behov finns får regeringen återkomma i frågan om valfrihet.

För att tillämpningen av den nya överlämnandelagen ska bli enhetlig bör bemyndigandet till kommuner och landsting ge en möjlighet att välja om de föreslagna bestämmelserna ska tillämpas eller inte. Bemyndigandet innebär således inte att kommuner och landsting ska kunna meddela föreskrifter om t.ex. andra och mer långtgående tillsynsåtgärder. Att regelverket är enhetligt är av betydelse eftersom reglerna rör skyldigheter för enskilda och eftersom de är utformade för att tillgodose handlingsoffentligheten. Reglerna om tillsyn har vidare utformats i enlighet med de allmänna uttalanden som gjorts i regeringens skrivelse En tydlig, rättsäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79).

Regeringsformen medger inte att riksdagen ger kommuner normgivningskompetens i de aktuella delarna 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 ges i en ny förordning om överlämnanden.

10.2 Särskilt om tillsyn

Regeringens förslag: Om en kommun eller ett landsting meddelat föreskrifter om tillsyn ska den kommunala arkivmyndigheten ansvara för tillsynen enligt den nya lagen och ha samma befogenheter som den statliga arkivmyndigheten. De enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter ska vidare ha samma egenkontroll och rapporteringsskyldighet som enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter.

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna yttrar sig särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Om en kommun eller ett landsting meddelar föreskrifter om att reglerna om tillsyn i den nya lagen ska tillämpas ska de tillsynsbestämmelser som regeringen föreslagit i avsnitt 8 gälla. Det innebär att den kommunala arkivmyndigheten ska ha ansvaret för tillsyn enligt den nya lagen. Den kommunala arkivmyndigheten ska vidare ha de befogenheter som följer av avsnitt 8. 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. De enskilda organen ska således fortlöpande planera och kontrollera sin förvaring så att denna sker i överensstämmelse med gällande föreskrifter (egenkontroll). De enskilda organen ska också årligen rapportera sin planering och kontroll av

Prop. 2014/15:117 förvaringen till den kommunala arkivmyndigheten (rapporterings-skyldighet).

Kommunala arkivmyndigheter har redan, som tidigare framgått, 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 två olika bestämmelser om tillsyn gälla för kommunala bolag som dels förvarar allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagen, dels har arkiv med handlingar för vilka tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen ska tillämpas. Som redogjorts för ovan har arkivmyndigheten i sådana fall tillsyn över bolagets samtliga handlingar enligt arkivlagen. De föreslagna bestämmelserna om egenkontroll och rapporteringsskyldighet kommer emellertid enbart att gälla för sådana handlingar som överlämnats för förvaring enligt nuvarande lag eller den nya överlämnandelagen.

10.3 Särskilt om rätten att ta ut avgift för tillsyn

Regeringens förslag: Avgifter ska få tas ut för tillsyn från enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter enligt den nya lagen. Avgifterna ska få avse kostnader för tillsyns-åtgärder enligt den nya lagen och arkivlagen. En kommun eller ett landsting ska få meddela föreskrifter om tillsynsavgifter.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekar att det enligt 3 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) ankommer på fullmäktige att besluta i frågor om avgiftsfinansiering. Det bör därför belysas att ett beslut av fullmäktige är en förutsättning för att ta ut de avgifter som nu föreslås.

Skälen för regeringens förslag: Har en kommun eller ett landsting meddelat föreskrifter om tillsyn enligt den nya lagen bör avgifter också kunna tas ut för denna tillsyn. Förslaget innebär inte någon skyldighet för en kommun eller ett landsting att ta ut avgifter, utan en rätt att göra det. Som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekar ankommer det på fullmäktige att besluta i frågor om avgiftsfinansiering. Ett beslut av fullmäktige är således en förutsättning för att de avgifter som föreslås ska kunna tas ut. En kommun eller ett landsting bör också ges rätt att meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen. Avgifterna bör avse tillsynsåtgärder enligt den nya lagen och 3–6 §§ arkivlagen på motsvarande sätt som föreslås gälla för statliga förhållanden, se avsnitt 9.1.

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. Eftersom en självkostnads kalkyl ofta bygger på osäkra antaganden är det dock inte realistiskt att uppnå en fullständig överensstämmelse mellan faktiska kostnader och intäkter. Det totala avgiftsuttaget får emellertid inte överstiga de totala kostnaderna för verksamheten under en längre tid (se propositionen Lokal demokrati, prop. 1993/94:188 s. 86). Självkostnadsprincipen ska vara tillämplig även i fråga om avgifter för tillsyn från enskilda organ som förvarar handlingar från kommunala myndigheter enligt den nya lagen.

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 lagen.

11 Skyldigheter för enskilda organ

Regeringens förslag: Bestämmelserna om skyldigheter för enskilda organ mot allmänheten samt om ansvar för vård och hantering av allmänna handlingar ska finnas även i den nya lagen. I den nya lagen ska det dessutom förtydligas att regler om gallring av allmänna handlingar finns i arkivlagen.

Promemorians förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över förslaget eller bedömningen.

Skälen för regeringens förslag: 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 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 den nya lagen.

I nuvarande lag 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

12 Överklagande

Regeringens förslag: Beslut av en statlig eller kommunal arkivmyndighet om utfärdande av föreläggande, övertagande av arkiv och avgift ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock inte att beslut om förelägganden utan vite och om avgift vid återlämnande ska kunna överklagas.

Remissinstanserna: *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör övervägas ifall även fråga om tillträde till lokaler och andra utrymmen vid tillsyn samt fråga om avgift vid återlämnande av handlingar ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att den föreslagna överklagandebestämmelsen är tydlig och därmed lätt att tillämpa.

Skälen för regeringens förslag: 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.

Möjligheterna att överklaga arkivbeslut och andra beslut som meddelats med stöd av arkivföreskrifter är relativt restriktiva. Av arkivförordningen framgår t.ex. att andra beslut av en arkivmyndighet än beslut om information och besked enligt personuppgiftslagen (1998:204) inte får överklagas. Någon uttrycklig reglering avseende överklagande av en arkivmyndighets beslut finns inte heller vare sig i överlämnandelagen eller i arkivlagen. Vissa möjligheter till överklagande bör emellertid finnas i förslaget till ny reglering.

I avsnittet om tillsyn (avsnitt 8) föreslås att arkivmyndigheten ska kunna besluta de förelägganden som behövs för tillsynen. Ett föreläggande kan t.ex. avse återlämnande av handlingar till arkivmyndigheten. Till skillnad från förslaget i promemorian anser regeringen att ett beslut om föreläggande ska kunna överklagas oavsett om det är förenat med vite eller inte.

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.

Hovrätten över Skåne och Blekinge och *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör övervägas ifall även fråga om tillträde till lokaler bör kunna överklagas. Rätten till tillträde innebär att arkivmyndigheten vid en inspektion har rätt att få tillträde till de utrymmen där allmänna handlingar förvaras – i den omfattning det behövs för tillsynens utövande. I de allra flesta fall bör arkivmyndigheten på frivillig väg kunna träffa en överenskommelse med ett organ om att få tillträde till sådana utrymmen. Arkivmyndigheten fattar således inget beslut om

tillträde. Om arkivmyndigheten skulle vägras tillträde kan det dock, som en sista utväg, bli nödvändigt för myndigheten att begära biträde av Kronofogdemyndigheten eller Polismyndigheten. Denna fråga behandlas i avsnitt 8.3.4. I lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning finns bestämmelser om överklagande av Kronofogdemyndighetens utslag eller beslut.

Slutligen bör som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Kammarrätten i Stockholm* framhållit både ett beslut att ta ut tillsynsavgift och ett beslut om avgift vid återlämnande kunna överklagas. Därmed kan bl.a. frågan om avgiftsnivån ställas under domstolens prövning. Eftersom avgiftsbesluten i sin slutliga utformning inte direkt bygger på lagens bestämmelser utan på bemyndigande från riksdag och regering, bör överklagandebestämmelsen 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 5 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 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 det 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 i 14 § andra stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar 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.

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya överlämnandelagen ska träda i kraft den 1 januari 2016. 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 januari 2016. Bestämmelsen om förvaringstid får dock tillämpas även i fråga om sådana organ.

Promemorians förslag: Överensstämmelse med regeringens förslag utom i fråga om tiden för lagens ikraftträdande.

Remissinstanserna: *Saab AB* anser att den nya lagen inte ska tillämpas redan från den 31 december 2016 för organ som förvarar handlingar enligt äldre bestämmelser utan att en femårig övergångstid till de strängare reglerna är rimlig. Det skulle också innebära att Riksarkivet har längre tid på sig för att slutföra sitt utredningsuppdrag. Även *Sölvesborgs kommun* anser att den föreslagna tidsramen för Riksarkivets uppdrag bör ses över. *Svenska Journalistförbundet* ifrågasätter å andra sidan varför ikraftträdandet ska ske senare för de organ som omfattas av de nuvarande regler och anser inte att det finns anledning att vänta så länge med ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Den nya lagen bör träda i kraft den 1 januari 2016. Lagen kommer då att gälla fullt ut för alla överlämnanden som sker i tiden därefter.

Skälet till att regeringen föreslår att nuvarande lag ska gälla fram till och med den 31 december 2016 för överlämnanden som beslutats innan den nya lagen trätt i kraft är följande. I dag finns drygt 100 enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndigheter upptagna i bilagan till överlämnandeförordningen. Bilagan stämmer dock inte längre överens med verkliga förhållanden. Riksarkivet fick den 30 oktober 2014 regeringens uppdrag att utreda var allmänna handlingar som har överlämnats från statliga myndigheter enligt nuvarande överlämnandelag finns i dag. I uppdraget ingår även att utreda 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 ska Riksarkivet även utreda vid vilken tidpunkt handlingarna kan återlämnas till staten.

Riksarkivets uppdrag ska slutredovisas till regeringen senast den 31 december 2016. Under den tid utredningen pågår bör den äldre överlämnandelagen gälla för de enskilda organ som förvarar handlingar med stöd av ett beslut som fattats före den 1 januari 2016. 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 utgången av 2016. Enligt regeringen är två år en rimlig tid för Riksarkivet att genomföra utredningen och någon längre övergångsperiod kan såsom *Saab AB* föreslår inte anses nödvändig. Tvärtom är det viktigt att även de bolag som vill fortsätta förvara allmänna handlingar omfattas av de nya tillsynsbestämmelserna så att inte de brister som framkommit med nuvarande reglering består längre än nödvändigt.

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. få betala en avgift för tillsyn samt underkasta sig andra tillsynsbestämmelser. När det 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 inte överlämnandebeslut, som skedde i tiden före den 1 januari 2016, utan den pågående förvaringen av allmänna handlingar. Avgifter tas således inte ut retroaktivt utan för fortsatt förvaring av handlingar. 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 äldre bestämmelser, om förvaringen kommer att ske efter den 31 december 2016. Utgångspunkten har emellertid aldrig varit att handlingarna skulle finnas kvar hos de enskilda organen för evigt 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.

14 Konsekvenser av förslagen

Förslaget till ny lag innebär i huvudsak att handläggning och beslutsfattande regleras tydligare, samt att tillsynsmöjligheterna blir bättre. Förslagen kommer i första hand att beröra enskilda organ som förvarar

Prop. 2014/15:117 allmänna handlingar och arkivmyndigheterna, men även i viss utsträckning de myndigheter vars verksamhet läggs ner och från vilka de allmänna handlingarna begärs överlämnade.

Beskrivningen av förslagets konsekvenser utgår från att det är handlingar från statliga myndigheter som överlämnas. Bedömningen av vilka konsekvenser förslagen kan få för arkivmyndigheter utgår således i huvudsak från hur förslagen påverkar Riksarkivet som statlig arkivmyndighet.

Vad gäller kommunala förhållanden är det inte säkert att de föreslagna bestämmelserna om ansökan, förvaringstid eller tillsyn kommer att tillämpas vid överlämnanden från kommunala myndigheter. Det är inte heller möjligt att förutse om regelverket kommer att användas, även om det är sannolikt att det inte kommer att ske i särskilt många fall. De kommuner och landsting som kommit in med synpunkter på promemorian har inte uppgett att de har behov av att tillämpa de föreslagna bestämmelserna, även om de anser att det är bra att möjligheten finns. Någon konsekvensutredning som redogör särskilt för konsekvenserna av förslagen för kommunala förhållanden har av denna anledning inte varit möjlig att göra. Beskrivningen i följande avsnitt bör dock kunna utgöra en god utgångspunkt vid bedömningen av vilka konsekvenser förslagen har även när det gäller sådana överlämnanden. Eftersom det är frivilligt för kommuner och landsting att tillämpa bestämmelserna om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn bedöms förslagen inte medföra någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

14.1 Konsekvenser för enskilda organ

Regeringens bedömning: Förslaget om nya krav för ett överlämnande bör underlätta ekonomiskt och administrativt för enskilda organ. Förslagen som rör ansökan och återlämnande bör inte innebära några konsekvenser för dessa.

De tillsynsbestämmelser som föreslås kommer att innebära en viss ökad administration och ökade kostnad för enskilda organ men kan sammantaget inte anses innebära någon större ekonomisk eller administrativ belastning.

Promemorians bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Statskontoret delar inte bedömningen att organ som förvarar handlingar inte kommer att få någon ökad administrativ börda. De höjda kraven på hanteringen av arkiv och allmänna handlingar kommer att innebära utökade arbetsuppgifter för de förvarande organen. Enligt Statskontoret bör frågan om ökade administrativa kostnader analyseras närmare och vägas mot de demokratiska värden som stärks genom de höjda kraven. Regelrådet avstyrker förslaget till ny lag eftersom de administrativa kostnaderna för företag enligt myndigheten är ofullständigt beskrivna. Enligt Regelrådet saknas en närmare beskrivning som visar att de ökade administrativa kostnaderna inte kommer att innebära någon större belastning för berörda bolag. Det finns inte heller någon tillfredställande motivering till varför en sådan beskrivning inte

kunnat göras. Därutöver saknas helt en redogörelse om påverkan på konkurrensen eller om särskilda hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning.

Prop. 2014/15:117

Skälen för regeringens bedömning

Vilka enskilda organ kommer att beröras av förslagen?

De organ som fått regeringens tillstånd att förvara allmänna handlingar enligt nuvarande överlämnandelag finns förtecknade i en bilaga till överlämnandeförordningen. I dag består bilagan av drygt hundra enskilda organ varav den absoluta merparten är aktiebolag. Det är frågan om allt från mindre advokatbyråer till större affärsverksamheter som t.ex. SJ AB och Vattenfall AB.

Som framgår av avsnitt 5 är ett av de största problemen med dagens regelverk att uppgifterna i bilagan till överlämnandeförordningen inte är korrekta. Av rapporter från Riksarkivet framkommer att uppgifterna om ca hälften av organen i bilagan är felaktiga. Riksarkivet fick därför den 30 oktober 2014 i uppdrag att utreda förvaringen av allmänna handlingar som överlämnats enligt nuvarande regelverk. Efter genomförd utredning är det troligt att antalet organ kommer att minska, dels eftersom organen redan återlämnat de handlingar de förvarat, dels eftersom organ troligtvis kommer att vilja återlämna handlingar. Det är därför inte möjligt att med någon större säkerhet uttala sig om hur många organ som kommer att omfattas av den nya lagen. Det är dock klart att det som mest kan röra sig om cirka hundra organ men att det troligtvis är betydligt färre. Det saknas vidare uppgifter om hur många organ som förvarar allmänna handlingar från kommunala myndigheter. Av remissutfallet att döma finns dock inte något som tyder på att det skulle röra sig om mer än ett fåtal.

Hur många myndigheter som framöver kommer att vilja överlämna allmänna handlingar till enskilda organ går inte heller att bedöma på något säkert sätt. Det är dock troligt att det inte kommer att röra sig om mer än ett relativt litet antal. För statens del har det under de senaste tio åren (2004–2014) förts in 13 nya organ i bilagan till överlämnandeförordningen. Det senaste fem åren (2009–2014) har det rört sig om fem nya organ. Det är inte sannolikt att antalet överlämnanden kommer att öka i omfattning framöver. Mer troligt är att antalet överlämnanden kommer att minska när den nya lagen införs.

Med hänsyn till vad som redogjorts för ovan gör regeringen bedömningen att den nya lagen sannolikt inte kommer att omfatta fler än ett hundratal organ, troligtvis kommer det röra sig om betydligt färre.

När det sedan gäller storleken på de organ som kan omfattas av lagen är det inte möjligt att göra någon närmare bedömning. Det kan röra sig om stora företag med flera hundra anställda men även små företag med ett fåtal anställda. Organen kan också vara verksamma i branscher av helt olika karaktär där den enda gemensamma nämnaren är att de övertagit verksamhet som tidigare har bedrivits av en myndighet. Att det är svårt att närmare uppskatta antalet organ som kan beröras, storleken på dessa samt vilka branscher de är verksamma i medför att det är svårt att få en fullständig och entydig bild av förslagets konsekvenser för organen. Som *Regelrådet* påpekat, bör det dock vara möjligt att på ett bättre sätt

Prop. 2014/15:117 än vad som gjorts i promemorian beskriva vilka kostnader och andra konsekvenser förslaget kan medföra. Regeringen utvecklar denna beskrivning i det följande.

Förslaget om nya krav för ett överlämnande

Förslaget om att pröva andra sätt att överföra information i handlingar än genom ett överlämnande kommer att underlätta både ekonomiskt och administrativt för enskilda organ. Om information i handlingar t.ex. kopieras och den myndighet vars verksamhet organet ska ta över står för denna kostnad kommer det enskilda organet inte att drabbas av några kostnader vid en verksamhetsövergång. Om ett överlämnande av handlingar på så sätt kan undvikas kommer det enskilda organet inte att stå under arkivmyndighetens tillsyn. Organet är vidare inte att jämställa med en myndighet och behöver därför inte ta sig an administrationen kring utlämnande av allmänna handlingar. Inte heller belastas organet med de kostnader som ett framtida återlämnande av handlingarna medför. Förslaget i denna del har därmed en positiv effekt för enskilda organ och kan således inte anses medföra några negativa ekonomiska konsekvenser för dessa.

Förslaget om att det ska finnas en arkivbeskrivning och en arkivförteckningar för de handlingar som begärs överlämnade berör i vart fall initialt inte de enskilda organen, eftersom det är den nedläggande myndighetens ansvar att upprätta redovisningen. Om ett organ emellertid efter ett överlämnande skulle vilja överlämna handlingarna vidare till ett nytt enskilt organ, ska en arkivbeskrivning och arkivförteckning finnas vid ansökan till regeringen. Kravet kan dock inte anses innebära några negativa konsekvenser för enskilda organ eftersom organet har tillgång till myndighetens ursprungliga redovisning och några betydande förändringar i denna inte bör ha skett. Dessutom har enskilda organ redan i dag en skyldighet enligt arkivlagen att upprätta både en arkivbeskrivning och arkivförteckning. Inte heller detta förslag bör således medföra några ökade administrativa kostnader för de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar.

Konsekvenser av förslaget om ansökan vid överlämnanden

Förslaget om att ett enskilt organ måste ansöka om att få överlämna allmänna handlingar till ett nytt enskilt organ, innebär endast ett förtydligande av vad som redan i dag gäller enligt 6 § överlämnandelagen. Den föreslagna regleringen kan därför inte anses innebära någon mer omständlig process för de enskilda organen. Tvärtom blir det tydligare för organen hur de ska agera om behov av ett överlämnande till ett nytt organ skulle uppstå. Inte heller kan förslaget innebära några ökade administrativa kostnader.

Konsekvenser av förslaget om förvaringstid och återlämnande

Den rätt som enskilda organ har att förvara allmänna handlingar är redan i dag tidsbegränsad, även om tidsgränsen inte anges i lagen. Av 2 § i nuvarande lag framgår dock att förvaringen endast får ske under viss tid. Det framgår vidare i förarbetena till lagen att det bör eftersträvas att handlingarna så snart som möjligt levereras till en arkivmyndighet (prop.

1993/94:113 s. 30). Enligt förslaget ska arkivmyndigheten samråda med det enskilda organet innan myndigheten lämnar förslag till regeringen på en lämplig förvaringstid. Därutöver ska hänsyn tas till den överlämnande myndighetens och det enskilda organets verksamhet när förvaringstiden bestäms. Organet föreslås också få en möjlighet att ansöka om ytterligare förvaringstid om ett sådant behov skulle visa sig. Den föreslagna regleringen kan därför inte anses innebära någon mer omständlig process för organen eller innebära några ökade administrativa kostnader.

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 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. Tvärtom bör planeringen underlättas när förvaringstiden är bestämd.

Om handlingar av någon anledning skulle förvaras otillåtet ska de enligt förslaget genast återlämnas till staten. Förslaget riktar sig mot förfaranden då ett enskilt organ överlämnar allmänna handlingar till ett nytt organ utan att först ha ansökt om och fått regeringens tillstånd till detta. I en sådan situation är det bl.a. för att upprätthålla handlings-offentligheten betydelsefullt att det i lagen tydliggörs att handlingarna som huvudregel omedelbart ska återlämnas. Detta innebär visserligen att det nya organet inte får någon egentlig tid för att planera sitt återlämnande. Organet har emellertid möjlighet att ansöka om att få förvara handlingarna och utsikterna för att en sådan ansökan bifalls bör generellt kunna bedömas som goda. Det föreslås också att den statliga arkivmyndigheten ska ges möjlighet att besluta om anstånd med återlämnandet. Förslagen kan därför inte anses innebära några betungande konsekvenser för de organ som på grund av något förbiseende kommit över allmänna handlingar utan regeringens tillstånd.

Sammantaget kan förslagen om förvaringstid och återlämnande inte anses medföra några olägenheter för enskilda organ. Förslagen innebär inte heller några ökade administrativa kostnader för dessa.

Förslaget om rapporteringsskyldighet och utökade tillsynsmöjligheter

Skyldigheten för de enskilda organen att kontrollera och rapportera sin förvaring av överlämnade handlingar kan förväntas medföra en viss tillkommande administration för organen. Förslaget innebär dock i praktiken endast att organen ska se till att förvaringen sker i enlighet med gällande föreskrifter och en gång årligen besvara frågor från Riksarkivet om förvaringen. Tidsåtgången kan variera beroende på hur stora arkiv och vilken sorts allmänna handlingar det enskilda organet förvarar. Om handlingarna förvaras i enlighet med gällande regelverk bedömer regeringen dock att arbetstiden som ett organ måste lägga mer på egenkontroll och rapporteringsskyldighet inte behöver uppgå till mer än ett par timmar eller högst en arbetsdag per år för en arkivarie eller annan anställd hos organet. Eftersom de ökade administrativa kostnaderna bedöms vara relativt små kommer förslaget inte innebära någon större belastning för enskilda organ.

Med beaktande av de risker för allmänhetens insyn i och tillgång till allmänna handlingar som förvaringen kan innebära och till viss del också har inneburit får den ökade administrationen vidare bedömas som nödvändig. Dessutom framstår tillsyn genom egenkontroll och rapporterings-skyldighet som den klart minst ingripande tillsynsåtgärden. Alternativet till en rapporteringsskyldighet skulle nämligen endast kunna utgöras av mer frekventa inspektioner från arkivmyndighetens sida. Sådana inspektioner skulle innebära betydligt mer arbete för arkivmyndigheten och därmed också väsentligt högre kostnader för organen i form av tillsynsavgifter. Mer frekventa inspektioner skulle dessutom riskera att störa organen i deras verksamheter. Regeringen har därför bedömt att en modell med rapporteringsskyldighet är den mest ändamålsenliga och även för de enskilda organen minst ingripande åtgärden.

Arkivmyndighetens utökade möjligheter till tvångsåtgärder innebär, i vart fall teoretiskt, större risker för intrång i de enskilda organens verksamheter. De föreslagna tvångsåtgärderna kommer emellertid endast bli aktuella för de organ som missköter sin förvaring eller i övrigt inte sköter hanteringen av allmänna handlingar på föreskrivet sätt. Utformningen av förslagen ligger dessutom väl i linje med de anvisningar som regeringen lämnar i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79 bl.a. s. 42). Med anledning av de missförhållanden som har uppmärksamats vid enskilda organs förvaring av allmänna handlingar och de risker som detta kan innebära för handlingsoffentligheten, framstår utökade möjligheter till ingripanden för arkivmyndigheten som motiverade och nödvändiga. De tvångsåtgärder som föreslås framstår också som proportionerliga och är också i andra tillsynssammanhang väl beprövade.

Förslaget om tillsynsavgifter

En möjlighet att ta ut avgifter för tillsynen innebär en nyhet i förhållande till nu gällande regelverk och medför en kostnad för enskilda organ som kommer att förvara allmänna handlingar. 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 kan emellertid bli högre än så. Kortare inspektioner kan dock inte förväntas kosta mer än 3 000–5 000 kronor medan mer omfattande inspektioner kan kosta 10 000–20 000 kronor eller mer. Denna kostnad kommer dock dels bara att tas ut efter en genomförd inspektion – som normalt endast sker omkring vart femte år, dels förväntas vara betydligt lägre för organ som förvarar färre allmänna handlingar än för organ som förvarar större arkiv.

Som framgår av beräkningarna ovan kan tillsynsavgifterna dessutom sammantaget inte antas uppgå till mer än 8 000–25 000 kr under en femårsperiod. Avgiftsregleringen kan därför inte förväntas medföra någon större ekonomisk belastning för enskilda organ.

Att tillsynsavgifter kan tas ut får vidare anses nödvändigt för att tillförsäkra arkivmyndigheten tillräckliga resurser för att utöva sin tillsyn. En sådan prioriterad och god tillsyn är grundläggande för att över tid kunna säkerställa att allmänna handlingar alltid förvaras hos enskilda organ i enlighet med gällande regelverk.

Förutom de konsekvenser som redogjorts för ovan bedömer regeringen att förslagen inte har några effekter av betydelse för enskilda organ. Förslagen kan inte heller anses ha någon påverkan på konkurrensen. Vid utformningen av bestämmelserna har inte funnits möjlighet att ta någon särskild hänsyn till små företag. I stället är de kostnader som uppstår för enskilda organ främst beroende på mängden allmänna handlingar ett organ kommer att förvara samt vilken typ av allmänna handlingar det rör sig om. Det är emellertid troligt att små företag kommer att förvara betydligt mindre arkiv än stora företag, vilket innebär att kostnaderna också bli lägre för små företag. Som redogjorts för ovan finns vidare starka skäl att införa en rapporteringsskyldighet och tillsynsavgift. Detta för att upprätthålla offentlighetsprincipen och tillgodose allmänhetens rätt till insyn i och tillgång till allmänna handlingar, oavsett storleken på det organ som förvarar dessa.

14.2 Konsekvenser för den statliga arkivmyndigheten

Regeringens bedömning: Förslagen bör sammantaget inte medföra några ökade kostnader för den statliga arkivmyndigheten och bör i övrigt underlätta för myndighetens verksamhet avseende överlämnandelagen. Visserligen innebär förslagen att arkivmyndigheten får ett visst tillkommande beredningsarbete. Detta arbete bör dock få en motsvarande positiv inverkan på myndighetens fortsatta arbete vid tillsyn och med återlämnande av handlingar.

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

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Enligt *Riksarkivet* medför förslagen, med största sannolikhet, att det behövs inrättas en ny funktion hos myndigheten för hanteringen av frågorna och särskilda insatser för kompetensökning och metodutveckling. En viktig förutsättning för att *Riksarkivet* ska kunna genomföra de nya arbetsuppgifterna på ett kvalitativt bra sätt är att anslaget utökas med ett belopp som motsvarar de faktiska kostnaderna. Ett oförändrat anslag kommer sannolikt att innebära minskade resurser för den ordinarie tillsynsverksamhet, en verksamhet som redan i dag har begränsade resurser.

Skälen för regeringens bedömning

Förslagen om nya krav för ett överlämnande och om ansökan

Ju färre allmänna handlingar som överlämnas, desto färre blir också tillsynsobjekten för den statliga arkivmyndigheten, dvs. *Riksarkivet*. Det föreslagna kravet på att pröva om information i allmänna handlingar kan överföras på något annat sätt än genom ett överlämnande bör därför

Prop. 2014/15:117 underlätta för arkivmyndigheten. Även kravet på att det ska finnas en arkivbeskrivning och arkivförteckning för de handlingar som begärs överlämnade bör vara positivt, eftersom tveksamheter kring identifieringen av de allmänna handlingarna kan försvåra ett senare arbete vid tillsyn och återlämnande.

Enligt förslaget ska 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 för myndigheten. Riksarkivet har redan i dag tillsyn över de organ som förvarar överlämnade handlingar och det är i de allra flesta fall också Riksarkivet som slutligen ska förvara handlingarna när de återlämnas från organen. Möjligheten för Riksarkivet 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. Enligt regeringen bör Riksarkivets arbete med beredning av ansökningar således kunna kompenseras genom att myndighetens behov av efterföljande arbete minskar.

Regeringen bedömer vidare att Riksarkivet bör föra ett register över vilka organ som förvarar 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 ökade kostnader.

Förslaget om förvaringstid och återlämnande

Förslaget om att regeringen, i samband med ett beslut om överlämnande, också beslutar om en längsta tid för förvaringen innebär ett visst nytt och tillkommande arbete. Enligt nu gällande ordning där någon fastställd tidsgräns inte finns, 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 kommer inte att vara lika omfattande som det arbete myndigheten i dag behöver utföra för att se till att handlingarna återlämnas.

Att handlingar som överlämnats slutligen ska återlämnas till staten innebär ingen nyhet. Möjligen skulle dock förslaget om återlämnade av handlingar när förvaringen skett utan tillstånd kunna anses innebära en förändring för Riksarkivet eftersom det föreslås att myndigheten ska ta emot handlingar även i dessa fall. Oavsett var överlämnade handlingarna förvaras har tanken med lagstiftningen dock alltid varit att handlingarna slutligen ska återlämnas. Förslaget i denna del utgör därför inte heller någon egentlig förändring jämfört med 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 medför att otillåten förvaring inte kommer att förekomma i framtiden. Förslaget om en längsta förvaringstid och om återlämnande underlättar vidare för arkivmyndighetens arbete eftersom myndigheten i de allra flesta fall flera

Förslaget om rapporteringsskyldighet, tillsynsbefogenheter och avgifter

Förslaget om rapporteringsskyldighet bör underlätta för arkivmyndigheten eftersom denna åtgärd kan hålla nere antalet inspektioner som behövs för att säkerställa att överlämnade handlingar förvaras i enlighet med gällande föreskrifter. Dessutom blir arkivmyndighetens tillkommande kostnader fullt ut kostnadstäckta genom den nya tillsynsavgiften. Förslagen kan därför inte anses påverka arkivmyndigheten i något belastande hänseende.

Förslagen om tillsynsbefogenheter bör underlätta för arkivmyndigheten i de undantagsfall det skulle vara nödvändigt att 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. För arkivmyndigheten innebär möjligheten att ta ut en tillsynsavgift från organen att tillsynen blir fullt kostnadstäckt. Förslaget har således inga negativa konsekvenser för arkivmyndigheten utan innebär tvärtom att mer resurser ställs till förfogande för myndighetens arbete med tillsyn.

14.3 Konsekvenser för myndigheter vars verksamhet tas över

Regeringens bedömning: Förslaget om att det innan ett beslut om överlämnande fattas ska klargöras att informationen i handlingarna inte kan överföras på något annat sätt, t.ex. genom att dessa 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.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Om enskilda organ får kopior på allmänna handlingar vid en verksamhetsövergång innebär kopieringen en initial kostnad. Om myndigheten vars verksamhet ska tas över av ett organ ska bära denna kostnad innebär det en ökad kostnad för staten. Beslutet avseende om en kopiering bör ske eller inte ska emellertid bl.a. göras med hänsyn tagen till myndighetens verksamhet. Om kostnaden för att kopiera handlingar skulle bli orimligt hög bör det alternativet inte väljas. De kostnader för kopiering som kan komma att uppstå bör därför vara begränsade.

När det gäller kravet på en arkivbeskrivning och arkivförteckning är en myndighet enligt 6 § arkivlagen redan i dag skyldig att upprätta sådana.

Prop. 2014/15:117 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. Förslaget kan därför i den delen inte bedömas medföra några extra kostnader eller arbete för myndigheten.

Slutligen innebär det ansökningsförfarande som föreslås – där arkivmyndighet ska ta emot ansökan och lämna förslag till beslut – 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.

Även snabbare nedläggningsbeslut behöver emellertid i regel föregås av utrednings- och genomförandearbete också på andra områden. Nödvändiga föreskriftsarbeten kan t.ex. ta många månader eller t.o.m. år i anspråk och kräver därför i regel 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.

14.4 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning: Tillkommande uppgifter för t.ex. förvaltningsdomstolar, Kronofogdemyndigheten och polis bör vara marginella och kommer att rymmas inom befintliga anslagsramar. Förslagen bör inte heller medföra några konsekvenser i övrigt.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* framhåller att den statliga arkivmyndigheten enligt förslaget ska ha möjlighet att begära biträde av Kronofogdemyndigheten och polis om handlingar ska återlämnas eller om tillträde inte bereds vid inspektioner. Om Kronofogdemyndigheten meddelar ett utslag kan utslaget överklagas till allmän domstol. En konsekvensutredning avseende de allmänna domstolarna saknas dock i promemorian. Därutöver vill *Domstolsverket* framhålla att ett flertal mindre resurskrävande reformer sammantaget kan medföra att ett resurstillskott är nödvändigt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag till en ny lag innebär bl.a. att tillsynen över de organ som förvarar allmänna handlingar underlättas och att en tillsynsavgift kan tas ut från organen. *Domstolsverket* påpekar i sitt remissvar att det är fråga om ett antal förslag som kan leda till en ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna, vilket sammantaget kan medföra att ett resurstillskott är nödvändigt.

Enligt regeringens bedömning är det dock inte troligt att tillsynen kommer att omfatta mer än ett relativt litet antal enskilda organ. Som redogjorts för i avsnitt 14.1 kommer antalet organ som förvarar allmänna

handlingar enligt den nya lagen troligtvis inte uppgå till fler än en ett hundratal och troligtvis kommer det vara betydligt färre. De beslut av arkivmyndigheten som är möjliga att överklaga är också, med undantag av beslut om avgift, sådana som endast kommer att fattas i undantagsfall mot organ som missköter sina skyldigheter. Möjligheten att överklaga arkivmyndighetens beslut föreslås visserligen bli något större än vad som föreslås i promemorian, bl.a. eftersom beslut om förelägganden som inte förenats med vite ska vara möjliga att överklaga. Även sådana förelägganden kommer dock endast att beslutas ifall förvaringen av allmänna handlingar missköts. Det finns inte skäl att tro att det kommer bli fråga om särskilt många beslut. Antalet beslut som kan komma att överklagas till domstol kommer därför också sannolikt bli få. Inte heller den omständigheten att enskilda organ ges möjlighet att överklaga ett beslut om avgifter kan förväntas innebära mer än ett fåtal överklaganden.

Möjligheten för en arkivmyndighet att ansöka om handräckning hos Kronofogdemyndigheten kommer endast aktualiseras i fall av allvarlig misskötsel och som en sista verkställighetsåtgärd. Det är inte troligt att arkivmyndigheten kommer att behöva använda sig av denna möjlighet annat än i yttersta undantagsfall. Därmed kommer de fall då en allmän domstol behöver pröva en fråga om handräckning sannolikt vara mycket sällsynta.

Sammantaget bedöms förslagen få marginella, om ens några, konsekvenser för domstolar, Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten. Eventuellt tillkommande kostnader bör därför kunna rymmas inom befintliga anslagsramar.

Förslaget till ny lag bör inte heller medföra några konsekvenser för andra aktörer än de som tagits upp i detta avsnitt. Slutligen bedöms förslaget inte heller 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.

15.1 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 (överlämnandelagen). Vissa bestämmelser har överförs 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 *handlingarna* sedan de överlämnats. I lagen finns också bestämmelser om *de enskilda organens* 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 6.1. I första stycket har ordet *ges* ersatts av ordet *finns* och språket har förenklats.

2 §

Allmänna handlingar som har överlämnats för förvaring hos ett enskilt organ 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 arkivlagen. Det innebär till exempel att ett bolag som förvarar allmänna handlingar inte får slänga dessa eller överlåta handlingarna till en ny juridisk person utan tillstånd. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.

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 och 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.

I paragrafen anges de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att regeringen ska kunna fatta beslut om tillstånd att överlämna allmänna handlingar för förvaring. Paragrafen, som i huvudsak motsvarar 2 § i nu gällande lag, har dels förtydligats, dels utvidgats genom att två nya krav ställs upp för att ett överlämnande ska tillåtas. Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 6.5.

I *första stycket* har ordet *föreskriva* ersatts av ordet *besluta*. På så sätt blir det tydligt att regeringen fattar ett förvaltningsbeslut om att allmänna handlingar får överlämnas till och förvaras hos ett enskilt organ. 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 förtydligas i första stycket att lagen reglerar överlämnanden till svenska enskilda organ. Det hör samman med att ett organ som förvarar handlingar är att jämställa med en myndighet i fråga om befattningen med de aktuella handlingarna, och att organet utför en uppgift som innefattar myndighetsutövning när det prövar en begäran om utlämnande av handlingarna. Regeringsformens föreskrifter om rättskipning och förvaltning vilar på förutsättningen att sådana uppgifter ska fullgöras av svenska organ. Ska offentlighetsrättsliga uppgifter överlåtas till utländska organ finns särskilda bestämmelser om det i 10 kap. regeringsformen. Genom att ange att överlämnanden får ske till svenska organ förtydligas att lagen inte är tillämplig när det enligt regeringsformen krävs att riksdagen fattar ett beslut i särskild ordning för att de förvaltningsuppgifter som följer med ett överlämnande ska kunna överlåtas. Med ett *svenskt enskilt organ* avses således ett organ dit regeringen eller fullmäktige kan överlämna förvaltningsuppgifter utan att riksdagen enligt regeringsformen måste ha fattat ett beslut i särskild ordning.

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

I *fjärde punkten*, som är ny, föreslås att det innan ett överlämnande tillåts ska prövas om någon annan form av informationsöverföring än ett överlämnande kan utgöra ett godtagbart alternativ. 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. Vid prövningen ska hänsyn tas till gällande föreskrifter. Det kan vara föreskrifter som meddelats genom lag, förordning eller som myndigheter eller kommuner bemyndigats att meddela. Det är främst föreskrifter om sekretess som kan medföra att det inte är möjligt eller lämpligt att

Prop. 2014/15:117 kopiera handlingar, men även föreskrifter som rör skydd av personuppgifter kan innebära hinder. Vilka föreskrifter som kan aktualiseras varierar beroende på vilken typ av verksamhet som handlingarna härrör från och vilken typ av information ett organ har behov av. Prövningen ska därför göras i det enskilda fallet. Dessutom ska hänsyn tas till myndighetens och det enskilda organets verksamhet. Det innebär t.ex. att hänsyn ska tas till kostnader som kan uppstå om handlingarna kopieras, behovet hos ett enskilt organ av handlingar i original och lämpligheten i att dela upp ett arkiv. Bedömningen av om kopiering eller annan överföring av information kan utgöra ett godtagbart alternativ ska enbart vara av övergripande karaktär. Framstår det t.ex. inte som lämpligt att handlingar kopieras bör ett överlämnade tillåtas.

Av *femte punkten*, som även den är ny, framgår att det ska finnas information om de handlingar som begärs överlämnade. Enligt 6 § arkivlagen finns redan i dag en skyldighet att upprätta både en arkivbeskrivning och en arkivförteckning för myndigheter och enskilda organ som förvarar allmänna handlingar. Ansvaret för att redovisningarna finns tillgängliga kommer i de flesta fall att vila på den myndighet vars verksamhet läggs ned och som handlingar ska överlämnas från. Samma krav gäller dock för ett organ som vill överlämna allmänna handlingar till ett nytt enskilt organ.

Andra stycket 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 att överlämna allmänna handlingar från *ett enskilt organ* till *ett annat enskilt organ*. Hänvisningen till punkterna 2 och 3 har ändrats till att omfatta även de nya punkterna i paragrafen. Allmänna handlingar kan således inte överlämnas från ett organ till ett annat organ om inte kraven i punkterna 2–5 i paragrafens första stycke är uppfyllda. Till exempel får handlingar inte överlämnas till ett nytt organ om organet inte har behov av handlingarna i sin verksamhet. I stycket förtydligas att regeringen kan fatta beslut om överlämnande även om handlingarna vid beslutstillfället skulle förvaras av ett organ som inte har tillstånd till förvaringen. I övrigt medför bestämmelsen inga ändringar jämfört med vad som gäller enligt nuvarande lag.

4 §

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

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

Paragrafen, som reglerar ansökan, saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Av *första stycket* framgår att ett beslut om tillstånd till överlämnande ska föregås av en ansökan och att den ska ges in till den statliga arkivmyndigheten. Kravet på ansökan gäller oavsett om överlämnandet ska göras från en myndighet till ett enskilt organ, eller om överlämnandet i ett senare skede ska göras mellan två organ. Genom kravet på ansökan tydliggörs att ett nytt beslut från regeringen måste begäras om t.ex. en

organisationsförändring leder till att allmänna handlingar behöver överlämnas mellan två organ. I paragrafen anges inte uttryckligen vilka typer av organisationsförändringar hos ett enskilt organ som medför att en ansökan är nödvändig. Det kan t.ex. vara fråga om konkurs, fusion eller försäljning av verksamhet. Helt avgörande för bedömningen är dock om förändringen innebär att allmänna handlingar inte längre kan förvaras hos den juridiska person som har tillstånd till förvaringen. Däremot behövs ingen ansökan vid sådana organisationsförändringar som inte medför att handlingar behöver lämnas vidare till ett nytt organ. Ska handlingar t.ex. återlämnas till staten krävs alltså vare sig ansökan eller tillstånd.

Av bestämmelsens *andra stycke* framgår vem som ska ge in ansökan, vilket oftast är den myndighet som vill överlämna handlingar. Om det efter att ett överlämnande tillåtits uppstår ett behov för ett enskilt organ att lämna handlingar vidare till ett nytt enskilt organ ska ansökan göras av det enskilda organ som förvarar handlingarna.

Utgångspunkten i bestämmelsen är att handlingar alltid förvaras hos ett organ som har tillstånd till detta, men bestämmelsen gäller även när så inte är fallet. Skulle det t.ex. uppstå svårigheter med att ge in en ansökan vid en konkurs är det således möjligt för ett konkursbo att ansöka om tillstånd. Detsamma gäller för ett bolag som av någon anledning övertagit allmänna handlingar trots att tillstånd till förvaringen saknas. Huvudregeln är dock att det är organet som har tillstånd till förvaringen som också ska göra ansökan.

Som framgår av 3 § är det regeringen som beslutar om ett överlämnande. Den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, bör dock bereda ansökningarna och lämna förslag till beslut.

5 §

Regeringen ska besluta om den tid handlingar från en statlig myndighet som längst 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 det som föreskrivs i 4 §.

I paragrafen finns bestämmelser om förvaringstid. Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Genom *första stycket* införs en tidsgräns för ett enskilt organs förvaring av allmänna handlingar. En bestämd längsta tid för förvaringen anges dock inte direkt i lagen eftersom förhållandena kan variera kraftigt från verksamhet till verksamhet (jfr t.ex. prop. 1993/94:113 s. 30). När förvaringstiden bestäms ska en bedömning göras av hur länge ett organ kommer att ha behov av handlingarna i sin verksamhet. Hur lång förvaringstiden ska vara är således beroende av verksamhetens och handlingarnas karaktär i det enskilda fallet. Det går givetvis inte att pröva behovet av varje enskild handling, i stället får en övergripande bedömning av behovet göras.

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 tiden, ska handlingarna återlämnas till staten senast den tid som gäller enligt det ursprungliga

Prop. 2014/15:117 beslutet (se kommentaren till 7 §). En ansökan om förlängd tid för förvaring av handlingar ska göras enligt kraven 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 7.3.

Regeringen gör i avsnitt 7.2 bedömningen att den statliga arkivmyndigheten, dvs. Riksarkivet, ska föra ett allmänt tillgängligt register över förvaringen av överlämnade handlingar från statliga myndigheter. På så sätt underlättas allmänhetens möjligheter att få tillgång till handlingarna. Registret bör innehålla uppgifter om bl.a. namn och organisationsnummer på de enskilda organ som förvarar handlingar.

Ett enskilt organs verksamhet och förhållanden kan dock ändras över tid. Om förändringar medför att förvaringen av de allmänna handlingarna behöver övertas av ett nytt enskilt organ (dvs. en ny juridisk person) ska, som framgår av 4 §, en ansökan om tillstånd till överlämnande göras. Om det enskilda organet i stället ändrar sin firma är det dock alltså samma juridiska person som förvarar handlingarna. Något nytt tillstånd för förvaringen behövs då 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 från en statlig myndighet som förvaras hos ett enskilt organ ska återlämnas om organet inte längre har behov av handlingarna för att bedriva sin verksamhet. Återlämnande ska ske till den statliga arkivmyndigheten, om inte arkivmyndigheten beslutar att handlingarna ska återlämnas till den myndighet handlingarna härrör från.

Handlingarna ska alltid återlämnas om

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

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

I paragrafen regleras i vilka fall överlämnade handlingar från en statlig myndighet ska återlämnas och vem handlingarna ska återlämnas till. Paragrafen saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

Av första stycket, som utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, framgår huvudregeln för när ett återlämnande ska ske. Handlingar ska återlämnas när ett organ inte längre har behov av att ha tillgång till dessa för att bedriva sin verksamhet. Detta oavsett om förvaringstiden löpt ut eller inte. Hur ett återlämnande praktiskt ska organiseras när förvaringstiden inte löpt ut men behovet av handlingarna upphört bör lösas i samråd med arkivmyndigheten. Till exempel kan överenskommelser träffas om successiva leveranser under förvaringstiden allt eftersom materialet blir inaktuellt för organet. Beroende på omfattningen av det material som ska återlämnas och karaktären på handlingarna måste

arkivmyndigheten ges rimliga möjligheter att planera för mottagandet och den fortsatta förvaringen. Handlingarna ska dock kunna återlämnas så snart det är praktiskt möjligt.

Det ska, som *Lagrådet* påpekar i sitt yttrande, stå klart för det enskilda organet till vem handlingar ska återlämnas. Utgångspunkten är att handlingar ska återlämnas till arkivmyndigheten. I enstaka fall kan dock den myndighet handlingarna kommer ifrån (ursprungsmyndigheten) finnas kvar när ett återlämnande ska ske. Även i ett sådant fall ska handlingarna som huvudregel återlämnas till arkivmyndigheten. Genom bestämmelsen ges dock arkivmyndigheten möjlighet att i undantagsfall besluta om ett återlämnande till ursprungsmyndigheten. Ett sådant beslut ska t.ex. kunna fattas om ursprungsmyndighetens arkiv annars delas upp på ett olämpligt sätt och allmänhetens tillgång till handlingarna underlättas om arkivet finns samlat på ett ställe. Ett överlämnande till ursprungsmyndigheten kan även bli aktuellt om myndigheten har ett behov av de överlämnade handlingarna i sin fortsatta verksamhet. Arkivmyndighetens beslut bör alltid föregås av en dialog med det enskilda organet och ursprungsmyndigheten.

I *andra stycket* räknas två fall upp då överlämnade handlingar alltid ska återlämnas.

Enligt *första punkten* ska handlingar återlämnas när den förvaringstid regeringen beslutat om gått ut. Förvaringstidens längd påverkar dock inte organets tillstånd att förvara allmänna handlingar. Ett organ som ska återlämna handlingar för att förvaringstiden löpt ut har således fortfarande en skyldighet att t.ex. pröva utlämnandefrågor och ska förvara handlingarna i enlighet med arkivlagens regler.

Enligt *andra punkten* ska handlingar återlämnas om ett organ saknar tillstånd att förvara dessa. Bestämmelsen riktar sig mot det fall då handlingar överförs från ett organ med tillstånd till ett nytt enskilt organ som saknar tillstånd. Om allmänna handlingar förvaras utan tillstånd ska de som huvudregel återlämnas genast. Den enda möjligheten för ett organ att behålla handlingarna är att omedelbart ansöka om tillstånd till förvaringen enligt 4 §.

Ett återlämnande enligt *andra stycket* 1 och 2 kan vid behov verkställas tvångsvis med stöd av 13 §.

Av *tredje stycket* framgår att återlämnande av handlingarna ska göras *genast* om någon av förutsättningarna som anges i *andra stycket* föreligger. Normalt bör ett krav på ett omedelbart återlämnande inte ställa till med något problem för ett organ som har tillstånd till förvaringen. I bestämmelsen ges dock den statliga arkivmyndigheten möjlighet att besluta om anstånd med återlämnandet av alla eller vissa handlingar. Ett organ som lämnat in en ansökan om tillstånd till förvaring eller som begärt förlängning av förvaringstiden bör exempelvis kunna få sin ansökan prövad utan att behöva återlämna handlingarna under mellantiden. Eftersom allmänhetens tillgång till handlingarna kan begränsas under anståndstiden ska denna tid dock vara så kort som möjligt.

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 har 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, som innehåller en bestämmelse om tillsyn, saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Som statlig arkivmyndighet har Riksarkivet enligt 7 och 8 §§ arkivlagen redan i dag tillsyn över enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagen. Tillsynen enligt arkivlagen omfattar främst arkivvård, bl.a. hantering 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 organ som har tillstånd till förvaringen samt att handlingarna återlämnas i rätt tid.

Andra stycket utgör endast en hänvisning till arkivlagen för att tydliggöra att den huvudsakliga tillsynsregleringen återfinns där. En sådan hänvisning finns redan i 4 § nuvarande 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 den sker i överensstämmelse med gällande föreskrifter (egenkontroll). 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 egenkontroll och rapporteringsskyldighet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om egenkontroll och rapporteringskyldighet. Den saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

I syfte att minska behovet av ofta återkommande tillsynsinspektioner anges i *första stycket* att enskilda organ som förvarar allmänna handlingar enligt lagen fortlöpande ska planera och kontrollera att förvaringen sker i enlighet med gällande föreskrifter (egenkontroll) samt årligen rapportera sin planering och kontroll av förvaringen till den statliga arkivmyndigheten (rapporteringskyldighet). Kontrollen innebär att tillsynsinspektioner kan ske med mindre frekventa mellanrum, eller på förekommen anledning om arkivmyndigheten t.ex. upptäcker brister vid organens rapportering. Genom rapporteringen kan arkivmyndigheten dessutom få reda på sådana förändringar hos organen som kan komma att påverka förvaringen.

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

10 §

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

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

Ett föreläggande som avser återlämnande (7 § andra stycket), rapporterings-skyldighet (9 §) eller övertagande (11 §) får förenas med vite.

Paragrafen reglerar förelägganden från arkivmyndigheten. Den saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1.

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

Av *andra stycket* framgår att ett föreläggande även kan riktas mot ett enskilt organ som förvarar överlämnade handlingar utan att ha tillstånd till förvaringen.

Enligt *tredje stycket* kan förelägganden som grundas på 7 § andra stycket, 9 eller 11 §§ förenas med vite.

Skulle ett vitesföreläggande och ett utdömt vite inte leda till önskat resultat finns i 13 § handräckningsbestämmelser för att återfå allmänna handlingar som överlämnats enligt lagen.

11 §

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

Paragrafen, som reglerar övertagande av arkivmaterial, saknar motsvarighet i nu gällande lag och kommenteras närmare i avsnitt 8.3.2. Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Genom bestämmelsen ges arkivmyndigheten möjlighet att vid sin tillsyn överta överlämnade handlingar från ett enskilt organ som missköter sin förvaring av dem. Ett beslut om övertagande kan fattas om ett organ allvarligt åsidosätter sina skyldigheter enligt överlämnandelagen eller t.ex. vanvårdar överlämnade handlingar på ett sådant sätt att det finns risk för att de förstörs. Beslut om att överta överlämnade handlingar bör dock inte fattas förrän alla andra alternativ är uttömda. I första hand bör arkivmyndigheten således försöka få till stånd en rättelse från organet på frivillig väg eller, om det inte lyckas, förelägga organet att vidta lämpliga åtgärder.

Ett beslut om övertagande bör för verkställighet kunna åtföljas av ett föreläggande i förening med vite, dvs. att handlingar ska återlämnas på grund av beslutet om att överta dessa. Först i sista hand bör beslutet om övertagande kunna medföra handräckningsåtgärder mot organet.

Av 9 § arkivlagen (1990:782) framgår att hela ansvaret för de allmänna handlingarna övergår till arkivmyndigheten när myndigheten övertagit dem.

Den statliga arkivmyndigheten har, i den omfattning det behövs för tillsynen, rätt att få tillträde till utrymmen som används i det enskilda organets verksamhet och där allmänna handlingar förvaras.

Paragrafen, som behandlar den statliga arkivmyndighetens rätt till tillträde, saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3.

I paragrafen anges att arkivmyndigheten har rätt till tillträde till de utrymmen där ett enskilt organ förvarar överlämnade allmänna handlingar med stöd av överlämnandelagen. Det innebär t.ex. att arkivmyndigheten har rätt att inspektera handlingar som överlämnats till ett organ även om organet använder ett annat bolags lokaler för förvaringen av dem. Arkivmyndighetens möjlighet att kontrollera att allmänna handlingar förvaras och hanteras på ett korrekt sätt är en viktig del i tillsynen. Om en arkivmyndighet skulle vägras tillträde till ett utrymme där allmänna handlingar förvaras, föreslås regler för tillsynens verkställighet i 13 §.

13 §

Kronofogdemyndigheten får efter ansökan av den statliga arkivmyndigheten besluta om handräckning för att

- 1. genomföra återlämnande enligt 7 § andra stycket,*
- 2. genomföra övertagande enligt 11 §, eller*
- 3. få sådant tillträde som avses i 12 §.*

I lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning finns bestämmelser om handräckning.

Polismyndigheten ska i den utsträckning det behövs biträda med att verkställa åtgärder enligt punkt 1–3 i första stycket.

Paragrafen reglerar möjligheten till handräckning och saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4.

I paragrafen anges de fall då arkivmyndigheten har möjlighet att begära biträde från Kronofogdemyndigheten och Polismyndigheten.

Möjligheten att begära handräckning ska användas restriktivt och endast när det är nödvändigt. I första hand bör arkivmyndigheten på frivillig väg försöka komma överens med ett enskilt organ om att handlingar ska återlämnas eller om att få tillträde till det utrymme där överlämnade handlingar förvaras. Det är endast om ett organ vägrar lämna tillbaka allmänna handlingar eller om myndigheten vägras tillträde och andra möjligheter är uttömda som hjälp ska kunna begäras av Kronofogdemyndigheten eller Polismyndigheten.

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 tillsyn över att denna lag och 3–6 §§ arkivlagen (1990:782) följs.

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

Paragrafen, som reglerar möjligheten att ta ut avgifter för tillsyn, saknar motsvarighet i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Av första stycket framgår att avgifter får tas ut för tillsyn från de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar från statliga myndig-

heter. Det framgår att avgifterna ska vara kopplade till tillsynsåtgärder enligt överlämnandelagens eller arkivlagens bestämmelser. Avgifterna kan därmed omfatta kostnader för kontroll av rapporter, inspektioner och uppdatering av det register som Riksarkivet ska föra som en del av sin tillsyn (se avsnitt 9.1).

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 *efter återlämnande eller övertagande*.

Paragrafen reglerar avgifter för den statliga arkivmyndighetens fortsatta förvaring av allmänna handlingar som förvarats hos ett enskilt organ enligt överlämnandelagen och motsvarar i sak 9 § i nu gällande lag. Den har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Överväganden finns i avsnitt 9.3.

Av bestämmelsen framgår att enskilda organ som förvarar handlingar med stöd av överlämnandelagen ska ersätta arkivmyndigheten för dess kostnader för den fortsatta förvaringen av handlingarna. En statlig myndighet som överlämnar arkivhandlingar till arkivmyndigheten är skyldig att bidra till arkivmyndighetens kostnader för att förvara arkivet. När ett statligt arkiv först överlämnas till ett enskilt organ och sedan återförs till arkivmyndigheten ska enligt bestämmelsen samma princip om ersättningsskyldighet gälla för organet. Bakgrunden till bestämmelsen beskrivs i avsnitt 6.7 i propositionen *Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter* (prop. 1993/94:113 s. 36).

För att undvika oklarheter har det, efter förslag av *Lagrådet*, tydliggjorts att ersättning ska betalas för den fortsatta förvaringen oavsett om överlämnade handlingar återlämnats enligt bestämmelserna i lagen eller om arkivmyndigheten, på grund organets misskötsel, beslutat om att överta handlingarna. Förtydligandet innebär ingen ändring av det som redan i dag gäller för ersättningsskyldigheten.

Paragrafen har därutöver förtydligats så att det framgår att det är den *statliga* arkivmyndigheten som ska ersättas för sina kostnader för den fortsatta förvaringen av allmänna handlingar. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för kommunala förhållanden.

16 §

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

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

Paragrafen motsvarar i huvudsak innehållet i 3 § i nu gällande lag. Övervägandena finns i avsnitt 6.3, 6.4 och 6.5.

Enligt 3 § i nuvarande lag får fullmäktige besluta om överlämnande av allmänna handlingar på motsvarande sätt som regeringen får. Detta ska gälla även enligt den nya lagen där två nya krav för att ett överlämnande

Prop. 2014/15:117 ska tillåtas tillkommer. På samma sätt som för regeringens beslut om överlämnande har i bestämmelsen också förtydligats att fullmäktige får besluta om överlämnanden till *svenska* enskilda organ (se 3 §). Det innebär att fullmäktige inte kan besluta om ett överlämnande enligt lagen om det enligt 10 kap. regeringsformen krävs att riksdagen fattar beslut i särskilt ordning för att de förvaltningsuppgifter som följer med ett överlämnande ska kunna överlåtas.

I *andra stycket* förtydligas att landsting ingår i begreppet kommuner. Av 1 kap. 7 § regeringsformen framgår att det finns kommuner på lokal nivå (kommuner) och på regional nivå (landsting). När *kommun* används i regeringsformen avses båda kommuntyperna, dvs. både kommuner och landsting. Så ska vara fallet även med den nya överlämnandelagen.

17 §

Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att bestämmelserna i denna lag om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn ska tillämpas vid överlämnande enligt 16 §.

Om en kommun 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 10.1 och 10.2.

Genom paragrafen får regeringen rätt att bemyndiga kommuner och landsting att meddela föreskrifter om att bestämmelserna i lagen om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn ska tillämpas vid överlämnanden från kommunala myndigheter.

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 meddela förelägganden på samma sätt som den statliga arkivmyndigheten ges 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 10.2.

Paragrafen innehåller en hänvisning till tillsynsregleringen i arkivlagen. En sådan hänvisning till arkivmyndigheters tillsyn finns sedan tidigare i 4 § i nuvarande lag. Genom hänvisningen förtydligas att det i arkivlagen finns bestämmelser om den kommunala arkivmyndighetens tillsyn över enskilda organ enligt arkivlagen. Den kommunala arkivmyndigheten har tillsyn enligt arkivlagen oavsett om en kommun eller ett landsting valt att tillämpa även tillsynsbestämmelserna i överlämnandelagen. 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 tillsyn över att denna lag och 3–6 §§ arkivlagen (1990:782) följs.

En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

Paragrafen, som reglerar möjligheten för kommuner och landsting att ta ut avgifter för tillsyn, saknar motsvarighet i nuvarande lag. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

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. Enligt kommunallagen (1991:900) ankommer det på fullmäktige att besluta i frågor om avgiftsfinansiering. Att fullmäktige fattar ett beslut om avgiftsfinansiering är således en förutsättning för att ta ut avgifter enligt bestämmelsen.

Av *första stycket* framgår att tillsynsavgifter får tas ut 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 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 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 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.

Paragrafen motsvarar 7 § i nu gällande lag och enbart redaktionella ändringar har gjorts. Övervägandena finns i avsnitt 11.

21 §

Ett enskilt organ är skyldigt att lämna ut eget material, om det är en nödvändig förutsättning för att en allmän handling ska kunna lämnas ut med hänsyn till det sätt på vilket det egna materialet tillförts handlingen.

Prop. 2014/15:117 Paragrafen motsvarar 8 § i nu gällande lag men språket har förenklats. Övervägandena finns i avsnitt 11.

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 11.

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

23 §

Det enskilda organet *ska* vid förvaring och *hantering* av de allmänna handlingarna se till att *de* 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 11.

24 §

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

- 1. förelägganden enligt 10 §,*
- 2. övertagande av arkivmaterial enligt 11 §, och*
- 3. påförande av avgift enligt 14, 15 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 12.

I paragrafen anges 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 januari 2016.*
- 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 ikraftträdandet. Bestämmelsen i 5 § får dock tillämpas även i fråga om sådana enskilda organ.

Prop. 2014/15:117

Paragrafen anger när lagen ska träda i kraft och vilka övergångsbestämmelser som ska finnas. Övervägandena finns i avsnitt 13.

Lagen bör träda i kraft den 1 januari 2016 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 också gälla för överlämnanden som har skett enligt nuvarande lag och där enskilda organ har behov av att fortsätta att förvara handlingar. Beslut om en längsta förvaringstid bör således kunna fattas om handlingar ska fortsätta förvaras hos enskilda organ även efter att den nya lagen trätt i kraft. Bestämmelsen i 5 § ska därför kunna tillämpas från den 1 januari 2016 även om beslutet om överlämnande för förvaring fattats före lagens ikraftträdande, dvs. den 1 januari 2016.

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

1, 11 och 14 §§

Ändringarna består endast i en ändrad hänvisning till den nya lagen. Paragraf 1 och 14 §§ har också moderniserats språkligt.

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

2 kap. 5 § och 11 kap. 7 §

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

Sammanfattning av promemorian

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. Den nya lagen ersätter lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring.

Förslagen i promemorian 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. I promemorian 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 förslagen 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.

I promemorian föreslås att den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2015. Den nuvarande lagen föreslås 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.

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

Häriigenom 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.

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.

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.

Prop. 2014/15:117
Bilaga 2

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.

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 §⁴

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 (xxx:xxx) 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 §⁵

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, 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

I *lagen (xxx:xxx) 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

⁴ Senaste lydelse 1999:305.

⁵ Senaste lydelse 2010:1999.

om förvaring av allmänna handlingar finns också i lagen Prop. 2014/15:117
handlingar finns också i lagen (1999:288) om överlämnande av Bilaga 2
(1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.
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.

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

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

Prop. 2014/15:117

Bilaga 2

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.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian lämnats av Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Härnösand, Justitiekanslern, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Kronofogdemyndigheten, Kammarkollegiet, Statistiska centralbyrån, Göteborgs universitet, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Riksarkivet, Regelrådet, Borlänge kommun, Gotlands kommun, Gävle kommun, Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Hallstahammar kommun, Helsingborgs kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Nordmalings kommun, Norrtälje kommun, Söderhamns kommun, Sölvesborgs kommun, Uddevalla kommun, Uppsala kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Örebro kommun, Västerbotten läns landsting, Södermanlands läns landsting, Skåne läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, SAAB Aktiebolag, Vattenfall AB, Tidningsutgivarna, Svenska Journalistförbundet och Sveriges advokatsamfund.

Riksrevisionen och Stiftelsen Chalmers Tekniska högskola har avstått från att yttra sig över förslagen i promemorian.

Svar har inte kommit in från Eskilstuna kommun, Falkenbergs kommun, Falu kommun, Luleå kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Umeå kommun, Västra Götalands läns landsting, Värmlandsarkiv, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, BAE Systems Bofors AB, BAE Systems Hägglunds Aktiebolag, Eqvator AB, Metria AB, Nordea Bank Sverige AB, Infranord AB, Posten AB, SJ AB, Svevia AB, Swedavia AB, Vasakronan AB, Åkers Krutbruk Protection Aktiebolag, Utgivarna, Svenskt Näringsliv, Sveriges export- och investeringsråd, Säkerhets- och försvarsföretagen, Föreningen arkiverksamma i landsting och kommuner (FALK).

Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag 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 handlingarna sedan de överlämnats. I lagen finns också bestämmelser om de enskilda organens 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 § Allmänna handlingar som har överlämnats för förvaring hos ett enskilt organ 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 och 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 om tillstånd att överlämna handlingar

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

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

Förvaringstid

5 § Regeringen ska besluta om den tid handlingar från en statlig myndighet som längst 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 det 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 från en statlig myndighet som förvaras hos ett enskilt organ ska återlämnas till den statliga arkivmyndigheten eller till den myndighet handlingarna härrör från om organet inte längre har behov av att ha tillgång till handlingarna för att bedriva sin verksamhet.

Handlingarna ska alltid återlämnas om

1. den förvaringstid som har meddelats med stöd av 5 § har gått ut, eller

2. det inte finns något tillstånd att förvara handlingarna.

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

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 har 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.

Prop. 2014/15:117
Bilaga 4

Egenkontroll och rapporteringsskyldighet

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

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

Befogenheter vid tillsyn

Förelägganden

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

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

Ett föreläggande som avser återlämnande (7 § andra stycket), rapporteringsskyldighet (9 §) eller övertagande (11 §) får förenas med vite.

Övertagande av arkivmaterial

11 § Den statliga arkivmyndigheten får besluta om att överta arkivmaterial från ett enskilt organ som står under dess tillsyn.

Tillträde

12 § Den statliga arkivmyndigheten har i den omfattning det behövs för tillsynens utövande rätt att få tillträde till de utrymmen i det enskilda organets verksamhet där överlämnade allmänna handlingar förvaras.

Handräckning

13 § Kronofogdemyndigheten får efter ansökan av den statliga arkivmyndigheten besluta om handräckning för att

1. genomföra återlämnande enligt 7 § andra stycket,
2. genomföra övertagande enligt 11 §, eller
3. få sådant tillträde som avses i 12 §.

I lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning finns bestämmelser om handräckning.

Polismyndigheten ska i den utsträckning det behövs biträda med att verkställa åtgärder enligt punkt 1–3 i första stycket.

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

Förutsättningar för överlämnande och förvaring

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

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

Bestämmelser om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn

17 § Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att bestämmelserna i denna lag om ansökan, förvaringstid, återlämnande och tillsyn ska tillämpas vid överlämnande enligt 16 §.

Om en kommun 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.

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).

En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen.

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 § Ett enskilt organ är skyldigt att lämna ut eget material, om det är en nödvändig förutsättning för att en allmän handling ska kunna lämnas ut med hänsyn till det sätt på vilket det egna materialet tillförts handlingen.

Hantering 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 de 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. förelägganden enligt 10 §,
2. övertagande av arkivmaterial enligt 11 §, och
3. påförande av avgift enligt 14, 15 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 januari 2016.
 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

Prop. 2014/15:117 beslut om överlämnande och förvaring som fattats före ikraftträdandet.
Bilaga 4 Bestämmelsen i 5 § får dock tillämpas även i fråga om sådana enskilda organ.

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

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 §⁶**

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 samt 9 och 10 §§ *skall 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

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.

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

Bestämmelserna i 3–6 samt 9 och 10 §§ *ska tillämpas också på*

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

11 §⁷

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, 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*

I *lagen (xxx:xxx) 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*

⁶ Senaste lydelse 1999:305.

⁷ Senaste lydelse 2010:1999.

Prop. 2014/15:117 kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring,
Bilaga 4 organisatoriska delar för förvaring, m.m.
m.m.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.
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.

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

Får ett enskilt organ för förvaring enligt *lagen (xxx:xxx) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring* en allmän handling som innehåller en 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 januari 2016.
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.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-04-17

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Kristina Ståhl och Agneta Bäcklund.

Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring

Enligt en lagrådsremiss den 26 mars 2015 (Kulturdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring,
2. lag om ändring i arkivlagen (1990:782),
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Emma Alskog.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring

7 §

Paragrafen innehåller en reglering av de fall då handlingar som förvaras hos ett enskilt organ ska återlämnas till arkivmyndigheten eller, i vissa fall, till den myndighet som handlingarna härrör från. Enligt den princip som slås fast i första stycket ska handlingar återlämnas om det enskilda organet inte längre har behov av dessa. Av andra stycket framgår att handlingar alltid ska återlämnas i vissa där angivna fall.

Av vad som framkommit vid föredragningen är avsikten att den princip som slagits fast i första stycket ska tillämpas på ett praktiskt sätt. Lämpligheten av och formerna för ett återlämnande bör lösas i samförstånd mellan det enskilda organet och arkivmyndigheten. Enligt Lagrådets mening bör dessa överväganden närmare redovisas i författningskommentaren.

Av författningskommentaren framgår att det i undantagsfall kan bli aktuellt att återlämna handlingar till den myndighet som dessa härrör från. För det enskilda organet måste det emellertid stå klart till vem återlämnande ska ske, till arkivmyndigheten eller till ursprungsmyndigheten. Paragrafens första stycke bör utformas med hänsyn till detta, och Lagrådet föreslår följande formulering.

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

11 §

I paragrafen anges att den statliga arkivmyndigheten får besluta om att överta arkivmaterial från ett enskilt organ som står under dess tillsyn. Av författningskommentaren framgår att övertagande ska ske när organet missköter förvaringen av de allmänna handlingarna. Det sägs också att beslut om att överta arkivmaterial inte bör fattas förrän andra alternativ är uttömda.

Enligt Lagrådets mening bör det redan av lagtexten framgå att ett övertagande endast ska komma i fråga i fall av misskötsamhet. Paragrafen kan formuleras exempelvis enligt följande.

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

15 §

Paragrafen har rubriken ”Avgifter vid återlämnande”. I paragrafen anges att ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar ska ersätta den statliga arkivmyndigheten för dess kostnader för den fortsatta förvaringen av de allmänna handlingarna.

Vid föredragningen har upplysts att avsikten är att avgifter ska kunna tas ut, inte bara vid återlämnande enligt 7 § utan även vid övertagande enligt 11 §. Detta bör framgå av paragrafens ordalydelse.

Paragrafen och dess rubrik kan formuleras exempelvis enligt följande.

Avgifter vid återlämnande och övertagande

Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar från en statlig myndighet ska ersätta den statliga arkivmyndigheten för dess kostnader för den fortsatta förvaringen efter återlämnande eller övertagande.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Kulturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 maj 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden
Å Romson, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht,
I Lövin, Å Regnér, M Andersson, A Ygeman, A Johansson, M Kaplan,
A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, G Wikström,
A Hadzialic

Föredragande: statsrådet A Bah Kuhnke

Regeringen beslutar proposition 2014/15:117 Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring

Rättsdatablad

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
Lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring	14,17,19 §§	