

Uttalanden om Riksarkivets handläggningstider vid utlämnande av allmänna handlingar

Beslutet i korthet: JO:s granskning har avsett handläggningstiderna hos Riksarkivet vid handlingsutlämnanden. I sitt yttrande till JO har Riksarkivet fört fram att myndigheten ställs inför en orimlig situation om skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen (TF) ska tolkas på samma sätt för de arkivhandlingar som Riksarkivet förvarar åt hela statsförvaltningen som de handlingar som finns i en myndighets egen verksamhet.

JO konstaterar dock att det inte finns stöd i TF eller dess förarbeten för att särbehandla Riksarkivet vid en begäran om att få ta del av en allmän handling ur de arkiv som förvaras åt statsförvaltningen. Mot bakgrund av omfattningen av dessa arkiv kan det enligt JO i vissa fall vara ofrånkomligt att handläggningen av en begäran om handlingsutlämnande tar en viss tid. Ett grundkrav är dock att handläggningen påbörjas skyndsamt efter att framställningen gjorts.

JO uttalar att Riksarkivets målsättning för handlingsutlämnanden inte är förenlig med TF och är kritisk till att handläggningstiderna vid Landsarkivet i Härnösand inte verkar ha förbättrats nämnvärt sedan JO:s förra granskning i maj 2020. JO kritiserar Riksarkivet för att det tog nästan sex veckor att lämna ut en kopia av en dom som begärts ut.

Enligt JO kan det förväntas att Riksarkivet – i egenskap av statlig arkivmyndighet med särskilt ansvar för arkivverksamheten och arkivvården i landet – agerar som förebild när det gäller att hantera arkivhandlingar och att lämna ut dessa. Myndigheten behöver intensifiera arbetet med att förkorta de långa handläggningstiderna för handlingsutlämnanden.

Bakgrund

I ett beslut den 7 maj 2020 kritiserade jag Riksarkivet för att det tog drygt nio veckor att lämna ut en kopia av en handling från Landsarkivet i Härnösand (JO:s ärende med dnr 7896-2019). Jag uttalade att myndighetens målsättning med en generell handläggningstid om tre veckor inte var acceptabel och att jag förutsatte att myndigheten vidtog åtgärder för att säkerställa att framställningar om att ta del av allmänna handlingar i fortsättningen hanteras i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF).

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 28 mars 2022 klagade AA på Riksarkivet och anförde följande. Den 18 mars 2022 begärde han via Riksarkivets e-tjänst att få en kopia av en viss tingsrättsdom från 1997. Riksarkivet uppgav att handläggningstiden för en beställning från Landsarkivet i Härnösand var fyra till fem veckor, vilket strider mot skyndsamhetskravet i TF.

Utredning

JO begärde inledningsvis in handlingar och muntliga upplysningar från Landsarkivet i Härnösand, som är en enhet inom Riksarkivet. JO uppmanade därefter Riksarkivet att yttra sig över anmälan och besvara ett antal frågor.

Riksarkivet yttrade sig till JO den 10 maj 2022.

Riksarkivet uppgav inledningsvis att en kopia av domen skickats till AA den 28 april 2022 och att myndighetens bedömning är att handläggningen varit korrekt och i enlighet med myndighetens rutiner, även om målsättningen naturligtvis är att handläggningstiderna ska vara kortare än de är.

Riksarkivet uppgav vidare följande. Handläggningstiden i Härnösand är för närvarande 7 veckor för utlämnande av domar och 4,7 veckor för samtliga handlingstyper. För myndigheten i stort avslutas 45 procent av utlämnandeärendena inom 7 dagar, 13 procent av ärendena inom 8–14 dagar och 41 procent av ärendena efter mer än 14 dagar. De automatiskt handlagda ärendena besvaras vanligtvis inom 24 timmar. Målsättningen är att 80 procent av samtliga ärenden ska vara påbörjade inom 15 dagar och att 65 procent av de manuellt handlagda ärendena ska besvaras inom 15 dagar. Målet förväntas kunna uppnås under verksamhetsåret 2022.

På en fråga från JO om vilka åtgärder Riksarkivet vidtagit för att komma till rätta med handläggningstiderna för framställningar om att få del av allmänna handlingar uppgav myndigheten följande. Resurser har styrts om inom verksamheten, bl.a. i Härnösand, och handläggningen av ärenden har prioriterats. Samtliga handläggare, oavsett ordinarie tjänst, har under en längre period fått besvara förfrågningar med målsättningen att förkorta handläggningstiderna. Det är dock ingen långsiktig lösning. Situationen måste lösas lagstiftningsvägen och genom ökade resurser till myndigheten.

Riksarkivet redovisade följande bedömning.

Givetvis gäller TF och dess krav även i Riksarkivets verksamhet. När det gäller Riksarkivets egen verksamhetsinformation besvaras förfrågningar om utlämnande skyndsamt, i normalfallet samma dag. När det däremot gäller de stora mängder arkivhandlingar som arkivmyndigheten förvarar för statsförvaltningens räkning, så är det ogörligt för Riksarkivet att uppfylla exakt samma krav på skyndsamhet som går att tillämpa för vår egen verksamhetsinformation.

Som Riksarkivet tidigare har anført, bland annat i ärendet (se JO:s beslut 7 maj 2020, dnr 7896-2019) så förvarar Riksarkivet som statlig arkivmyndighet ett

mycket stort antal allmänna handlingar överlämnade från andra myndigheter. Det handlar om ca 75 hyllmil handlingar som härrör från olika tidsepoker och olika arkivbildare. Arkiven är organiserade och strukturerade på vitt skilda sätt. En begäran om utlämnande innebär därför helt andra utmaningar hos Riksarkivet än hos andra myndigheter.

Riksarkivet har i tidigare yttranden till JO och även i en skrivelse till kulturdepartementet (RA 00-2020/9219) redogjort för de svårigheter och den orimliga situation som Riksarkivet ställs inför om TF och skyndsamhetskravet ska tolkas och tillämpas på exakt samma sätt avseende de arkiv som Riksarkivet förvarar åt hela statsförvaltningen som i en myndighets egen verksamhet där endast nyare handlingar från den egna verksamheten finns.

Riksarkivet har förståelse för JO:s ståndpunkt, som har uttryckts i tidigare ärenden, men som ovan framhålls är det ogörligt för Riksarkivet att tillmötesgå de krav som ställs på skyndsamhet på det sätt som gäller våra egna allmänna handlingar. Vi arbetar för att förbättra situationen, men har i dagsläget, tyvärr inte tillräckliga resurser.

Riksarkivet uppgav avslutningsvis följande om vilka ytterligare åtgärder som planeras för att handläggningen av framställningar om handlingsutlämnanden ska vara författningens. Inom Riksarkivet pågår teknisk och resursmässig utveckling för att förkorta handläggningstiderna. Bland annat utvecklas ett system för utökad indexering och förbättrad återsökning av handlingar som används vid handläggningen av en av myndighetens mest omfattande ärendetyper. Systemet förväntas effektivisera handläggningen av dessa ärenden och möjliggöra en omfördelning av personal till handläggning av andra typer av ärenden. Genom digitisering av handlingar blir en platsberoende handläggning möjlig, vilket gör att ärenden kan spridas på olika orter inom Riksarkivet. Syftet är att kunna fördela arbetet och resurserna inom Riksarkivets arkivförvarande enheter på ett bättre sätt.

Rättslig reglering

Skyndsamhetskrav vid utlämnande av allmänna handlingar

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. TF. En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Det ska ske på stället och utan avgift. (Se 2 kap. 15 § TF.) Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 16 § TF.)

Generella krav på myndigheters hantering av allmänna handlingar

I 4 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om generella åtgärder för att underlätta sökandet efter allmänna handlingar. Av 1 § framgår att en myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar. Myndigheten ska särskilt se till bl.a. att allmänna handlingar kan lämnas ut med den skyndsamhet som krävs enligt TF.

Bedömning

Riksarkivets handläggningstider vid utlämnande av allmänna handlingar

Riksarkivet har även i det här ärendet redogjort för vilka utmaningar myndigheten ställs inför när det gäller handlingsutlämnande från de arkiv som överlämnats från andra myndigheter. Myndigheten har bl.a. fört fram att det rör sig om ca 75 hyllmil handlingar från olika tidsepoker och olika arkivbildare samt att arkiven är organiserade och strukturerade på olika vis.

Enligt Riksarkivet ställs myndigheten inför en orimlig situation om skyndsamhetskravet i TF ska tolkas på samma sätt i fråga om de arkivhandlingar som myndigheten förvarar åt hela statsförvaltningen som de handlingar som finns i en myndighets egen verksamhet.

Jag har förståelse för att det i vissa fall kan vara förenat med praktiska svårigheter för Riksarkivet att ta fram en handling ur de överlämnade arkiven. Det finns dock inget stöd i TF eller dess förarbeten för att särbehandla Riksarkivet vid en begäran om att få ta del av en allmän handling ur dessa arkiv. Skyndsamhetskravet i TF gäller således för handlingsutlämnanden även ur de överlämnade arkiven, vilket jag betonade redan i mitt förra beslut. Där pekade jag också på att handlingsutlämnanden är en del av Riksarkivets kärnverksamhet.

Enligt fast praxis ska besked normalt lämnas samma dag som en framställning om handlingsutlämnande har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om en handling får lämnas ut. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Det kan naturligtvis vara tidskrävande att ta fram handlingar ur ett så omfattande material som Riksarkivet förvarar, särskilt som arkiven inte är enhetligt strukturerade och om den efterfrågade handlingen kräver manuell sökning. Det kan då i vissa fall vara ofrånkomligt att handläggningen av begäran tar en viss tid.

Ett grundkrav är dock att handläggningen påbörjas skyndsamt efter att framställningen gjorts. Riksarkivets målsättning om att 80 procent av samtliga ärenden ska vara påbörjade inom 15 dagar är därför inte förenlig med TF. Detsamma gäller målsättningen att 65 procent av de manuellt handlagda ärendena ska besvaras inom 15 dagar. De handläggningstider som redovisats för Landsarkivet i Härnösand är helt oacceptabla och verkar inte ha förbättrats nämnvärt sedan min granskning i maj 2020. Jag är kritisk till det.

Det är naturligtvis positivt att Riksarkivet vidtar åtgärder för att försöka komma till rätta med handläggningstiderna. Myndigheten har en skyldighet att se till att bemanningen och organisationen är sådan att den klarar av att uppfylla kravet på skyndsamhet.

Handläggningen av anmälares begäran

AA begärde via Riksarkivets e-tjänst att få en kopia av en tingsrättsdom från 1997. Det var fråga om en enskild handling som var lätt att identifiera. Begäran gjordes den 18 mars 2022 och domen skickades till AA den 28 april 2022, dvs. nästan sex veckor efter det att framställningen gjordes. En sådan handläggningstid är inte acceptabel.

Riksarkivet kritiserar för att AA:s begäran om handlingsutlämnande inte handlagts i enlighet med TF:s krav på skyndsamt.

Avslutande synpunkter

Den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar och kravet på en skyndsamt handläggning är en central del av offentlighetsprincipen. Riksarkivet är statlig arkivmyndighet och har ett särskilt ansvar för arkivverksamheten och arkivvården i landet. Det är vidare en del av myndighetens kärnverksamhet att tillgodose allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Det kan därför förväntas att Riksarkivet agerar som förebild för andra myndigheter när det gäller att hantera arkivhandlingar och att lämna ut dessa.

Granskningen visar att Riksarkivet behöver vidta ytterligare åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna så att framställningar om att ta del av allmänna handlingar kan hanteras i enlighet med bestämmelserna i TF. Jag förutsätter att Riksarkivet intensifierar arbetet med detta.

Med anledning av vad som kommit fram i ärendet överlämnar jag en kopia av beslutet till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendet avslutas.