

PROTOKOLL

Dnr
11549-2025

Sid
1 (11)

Justitieombudsmannen
Katarina Pahlsson

Inspektion av Riksarkivet den 11 och 12 november 2025

Inspektionen i korthet: JO har granskat Riksarkivets hantering av framställningar om att ta del av allmänna handlingar. I protokollet framhåller JO att det är positivt att Riksarkivet har tagit fasta på tidigare kritik från JO och genomfört åtgärder för att förbättra handläggningen av utlämnanden av allmänna handlingar. Vid inspektionen framkom emellertid att det förekom oacceptabelt långa tider innan handläggningen av en framställan ens påbörjades. JO konstaterar att myndigheten behöver fortsätta arbetet med att förkorta handläggningstiderna.

I protokollet uttalar JO också att myndighetens sätt att registrera namnet på den som framställt en begäran inte är förenlig med grundtanken bakom anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen.

Slutligen behandlar JO Riksarkivets rutiner och lagstöd för samråd med bl.a. andra myndigheter vid den s.k. sekretessprövningen.

Inledning

På uppdrag av justitieombudsmannen Katarina Pahlsson genomförde rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter den 11 och 12 november 2025 en inspektion av Riksarkivet. Vid inspektionen deltog även rättssakkunniga Sofia Selin och Alice Haglöf (protokollförare). Inspektionen genomfördes i Riksarkivets lokaler i Täby.

Inspektionens syfte och genomförande

Inspektionen var särskilt inriktad på Riksarkivets hantering av framställningar om att ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen, TF.

Före inspektionen begärde JO in och granskade dokument om Riksarkivets organisation och verksamhet, dess rutindokument för hanteringen av framställningar om att ta del av allmänna handlingar samt statistik över hantering av sådana ärenden. JO hämtade även in listor över myndighetens öppna ärenden gällande utlämnande av allmän handling och de 100 senast avslutade sådana ärenden, i två olika diarieserier (RA-FF och RA-KS).

Inspektionen inleddes den 11 november 2025 med ett möte där Reb Kerstinsdotter redogjorde för JO:s syfte med inspektionen. Närvarande från

Riksarkivet var riksarkivarien AA, chefsjuristen BB, verksjuristen CC, avdelningschefen för avdelningen för arkivverksamhet DD, enhetschefen EE och enhetschefen tillika myndighetsarkivarien FF. De informerade om Riksarkivets verksamhet och ärendehantering.

Utifrån de listor över ärenden som hade tagits in granskades under inspektionen handlingar i ärenden om utlämnande av allmänna handlingar. JO:s medarbetare hämtade under inspektionens gång också in muntliga upplysningar från åtta medarbetare hos Riksarkivet, med olika roller i utlämnandearbendet. Därtill förevisades delar av arkiven samt läsesalen för JO:s medarbetare.

Efter inspektionen inhämtade och granskade JO:s medarbetare listor över ärenden i den inledande handläggningsfasen och ärenden under sekretessprövning samt ytterligare rutindokument, bl.a. samråd med annan myndighet.

Sammanlagt granskade JO:s medarbetare handlingarna i 41 ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, som handlagts vid olika verksamhetsställen inom Riksarkivet.

Vid ett avslutande sammanträde som hölls digitalt den 5 december 2025 redovisade JO:s medarbetare sina preliminära iakttagelser och gav företrädare för Riksarkivet möjlighet att kommentera dem. Vid genomgången närvarade samma personer som vid det inledande mötet.

Iakttagelser och JO:s uttalanden

I det följande redovisas de relevanta iakttagelserna och inhämtade uppgifterna från inspektionen. I flera avsnitt återges uttalanden av JO Katarina Pålsson.

Verksamhet m.m.

Riksarkivet är statlig arkivmyndighet och har ett särskilt ansvar för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet. Myndigheten tar emot och bevarar arkiv, gör arkiven tillgängliga och besvarar förfrågningar om arkiven och deras innehåll. Myndigheten får även under vissa förutsättningar åta sig att utföra undersökningar, utredningar och andra uppdrag åt myndigheter och enskilda. Riksarkivet förvarar arkiven från den centrala, regionala och lokala statsförvaltningen. Utöver arkiv från statsförvaltningen förvarar Riksarkivet även enskilda arkiv från företag, föreningar och privatpersoner.

Riksarkivet har cirka 400 medarbetare och bedriver verksamhet på elva orter. Dessa är Fränsta, Göteborg, Härnösand, Lund, Ramsele, Stockholm, Täby, Uppsala, Vadstena, Visby och Östersund. På nio av orterna finns magasin med arkivmaterial och läsesalar som allmänheten kan besöka för att ta del av de handlingar som myndigheten förvarar. Myndigheten förvarar drygt 73 000 olika arkiv. Vid inspektionens genomförande förvarades 76 hyllmil analoga arkiv och 6,7 terabyte digitala arkiv. Vid verksamhetsstället i Täby, där inspektionen

genomfördes, förvaras bl.a. krigsarkivet samt arkiv från Sveriges centrala förvaltningsmyndigheter.

Som en del av myndighetens uppdrag att bevara arkiv och göra dem tillgängliga tar Riksarkivet emot ett mycket stort antal beställningar av material från de förvarade arkiven. I tryckfrihetsförordningens mening är det fråga om framställningar om att ta del av allmänna handlingar och uppgifter ur allmänna handlingar.

Beställningarna kommer vanligtvis in genom ett av flera formulär, som finns på myndighetens webbplats. De registreras därefter automatiskt som ärenden i ett digitalt ärendehanteringssystem. Myndigheten har en avdelning som hanterar platsoberoende utlämnanden. Förfrågningar som gäller handlingar som förvaras i ett analogt arkiv handläggs istället av den förvarande arkivenheten. Enligt den statistik som presenterades under inspektionen hanterade myndigheten ca 93 000 beställningar av handlingar under 2024. Per den 24 september 2025 hade det under året inkommit 68 000 framställningar som avsåg allmänna handlingar eller uppgifter ur allmänna handlingar. Den genomsnittliga handläggningstiden för utlämnande uppgavs vara 6,5 dagar. Till skillnad från de myndigheter som enbart följer avgiftsförordningen (1992:191) får Riksarkivet ta ut en avgift för kopior av allmänna handlingar även om en beställning inte omfattar tio sidor (se 34 § förordningen [2009:1593] med instruktion för Riksarkivet).

Riksarkivet behandlar även framställningar om att ta del av allmänna handlingar ur den egna verksamheten. Sådana framställningar diarieförs bara om myndighetens prövning begärs. Inspektionen har inte närmare berört den hanteringen.

Skyndsamhetskravet

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 15 § TF ska en allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, genast eller så snart det är möjligt tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Det ska ske på stället och utan avgift.

Av 2 kap. 16 § TF följer att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen innebär att en myndighet normalt sett måste ge ett besked i utlämnandefrågan samma dag som begäran görs. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om handlingen kan lämnas ut. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om begäran avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut. JO har tidigare uttalat att en begäran om handlingsutlämnande ska prioriteras framför den

löpande verksamheten och att en myndighet har en skyldighet att se till att den är organiserad på ett sätt som säkerställer att framställningar kan hanteras rättsenligt (se bl.a. JO 2020/21 s. 317, dnr 7896-2019).

JO har tidigare kritiserat Riksarkivet för att handläggningstider vid utlämnande av allmänna handlingar inte har levt upp till tryckfrihetsförordningens krav på skyndsamhet. I ett av dessa beslut framhöll JO att det är en del av Riksarkivets kärnverksamhet att tillgodose allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar och att det därför kan förväntas att Riksarkivet agerar som förebild för andra myndigheter när det gäller att hantera arkivhandlingar och att lämna ut dessa (se JO:s beslut den 27 januari 2023, dnr 2723-2022).

lakttagelser

Vid inspektionen presenterade företrädare för Riksarkivet ett omfattande utvecklingsarbete avseende hanteringen av utlämnande av allmänna handlingar, som myndigheten har genomfört de senaste åren med anledning av bl.a. den kritik myndigheten fått 2023 från JO. Syftet med utvecklingsarbetet har bl.a. varit att förkorta handläggningstiderna och att handläggningen ska vara likvärdig på myndighetens alla verksamhetsställen. Tidigare styrdes handläggningen av en begäran om att få del av en handling till stor del av vilken sakfråga som handlingen avsåg. Avsikten med de nya rutinerna har varit att större fokus ska läggas på vilket regelverk som är tillämplig vid en beställning.

När beställningarna kommer in delas de därför numera in i någon av de fem olika kategorierna: allmän handling, uppgift ur allmän handling, enskild handling (dvs. handling ur de enskilda arkiven), arkivupplysning och undersökningsuppdrag. Indelningen ska sedan styra hur en beställning hanteras och prioriteras inom myndigheten. Många beställningar görs via myndighetens webbformulär och kategoriseras då automatiskt. Kundtjänstfunktionen kategoriserar de övriga beställningarna. Kundtjänst kan även påbörja handläggningen av ett ärende genom att begära in behövliga kompletteringar eller information som behövs för att kunna fakturera beställaren i de fall där det är aktuellt. Samtliga verksamhetsställen utom tre tillämpar dessa uppdaterade rutiner. Den generella uppfattningen hos den personal som JO:s medarbetare talade med är att handläggningstiderna har förbättrats av de nya rutinerna, men att myndigheten behöver fortsätta med utvecklingsarbetet.

Vid den granskning som JO:s medarbetare genomförde av ärenden framgick att handläggningstiderna varierade i stor utsträckning. Det fanns ärenden där handläggningstiden uppgick till någon dag och ärenden som fortfarande var under handläggning månader efter att framställan kommit in. Att vissa ärenden varit öppna länge förefaller bero på att materialet varit sådant att det hade krävts omfattande sekretessprövningar samt att Riksarkivet behövt inhämta information som haft betydelse för en sådan prövning.

JO:s medarbetare granskade även särskilt hur lång tid det tog innan den första handläggningsåtgärden vidtogs i ärenden om utlämnande av allmän handling. Det fanns flera exempel på att det tagit i vart fall fyra veckor innan handläggningen av framställan alls påbörjats. I enstaka fall hade det tagit ännu längre tid men där föreföll den långa tiden bero på förbiseende av handläggaren. Enligt personal som JO:s medarbetare talade med tog det för närvarande 8 till 12 arbetsdagar för att en handläggare skulle påbörja handläggningen av ett ärende, oavsett om det rörde sig om ett ärende om utlämnande av allmän handling eller ett ärende ur en annan kategori.

Företrädare för Riksarkivet uppgav vid det avslutande mötet att en lång väntetid innan handläggningen påbörjas inte är förenlig med myndighetens rutiner. Man bedömde att längre inledande handläggningstider främst bör förekomma på de verksamhetsställen som ännu inte tillämpar myndighetens nya rutiner för handlingsutlämnanden. Vidare förklarade ledningen att handläggningen påbörjas snabbare vid de verksamhetsställen där kundtjänstmedarbetare genomför de första handläggningsåtgärderna.

Vid samtal med personal förekom det även uppgifter om att ärendena som regel avgörs i den ordning de kom in, oavsett vilken kategori de tillhör. Det vill säga att begäran om allmän handling inte prioriteras framför exempelvis utredningsuppdrag eller utlämnanden ur de enskilda arkiven. Företrädare för Riksarkivet upplyste med anledning av detta att det har hållits flera utbildningar med medarbetare om prioriteringar men konstaterade att det tar tid att ändra arbetssätten på myndigheten.

JO:s uttalanden

Riksarkivet behandlar ett mycket stort antal förfrågningar om allmänna handlingar. Dessutom förvarar Riksarkivet arkiven från ett antal olika myndigheter, vilket medför att de sekretessprövningar som behöver genomföras av materialet är av varierande slag och omfattning. Jag har förståelse för att det här medför speciella utmaningar för myndighetens verksamhet.

Jag ser mycket positivt på att myndigheten har tagit fasta på JO:s tidigare kritik och genomfört en rad åtgärder för att förbättra handläggningen av begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Även om det är något förvånande att vissa verksamhetsställen delvis tillåtit stå utanför det förändringsarbetet är det särskilt tillfredsställande att utlämnande av allmänna handlingar numera generellt tydligare särskiljs från de övriga förfrågningar om handlingar eller uppgifter som är en del av myndighetens uppdrag. Rutiner som möjliggör en effektiv handläggning och prioritering av utlämnande av allmänna handlingar är en förutsättning för att myndigheten ska kunna tillgodose den enskildes grundlagsfästa rätt att skyndsamt få ta del av allmänna handlingar. Med anledning av myndighetens nya kategorisering går det inte att jämföra 2025 års statistik för handläggningstider med statistiken för föregående år. Det går därför ännu inte att dra några säkra slutsatser om hur mycket handläggningstiderna har

förkortats. Jag tar emellertid fasta på den bild som såväl företrädare för myndighetens ledning som övrig personal har förmedlat, nämligen att skyndsamheten i handläggningen generellt sett har förbättrats.

Mina medarbetare granskade visserligen endast ett mindre urval av ärenden i förhållande till det stora antalet förfrågningar som myndigheten hanterar. En del av dessa kom dessutom från verksamhetsställen som inte fullt ut tillämpar myndighetens nya rutiner för utlämnanden. Även med beaktande av detta är det bekymmersamt att det förekommer ärenden där det dröjer oacceptabelt lång tid innan handläggningen av framställan ens påbörjas. Jag får vidare intrycket att prioriteringen av ärenden om utlämnande av allmänna handlingar framför annan verksamhet inte har fått fullt genomslag i verksamheten. Det är bekymmersamt och visar att myndigheten trots goda ambitioner har ytterligare arbete att genomföra. Jag förutsätter att myndigheten fortsätter arbetet för att förkorta handläggningstiderna.

Anonymitetsskyddet

Rättsliga utgångspunkter

Av 2 kap. 18 § TF följer att en myndighet inte får efterforska namnet på den som begär att få del av en allmän handling, eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran, i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. Detta anonymitetsskydd innebär bl.a. att en sökande inte kan avkrävas en uppgift om sin identitet.

Vid flera tillfällen har JO uttalat att grundtanken bakom anonymitetsskyddet innebär att en myndighet inte utan vidare bör föra vidare uppgifter om identiteten på någon som begär att få del av allmänna handlingar, även om informationen redan är känd (se t.ex. JO 2017/18 s. 491, dnr 1167-2016, och JO 2018/19 s. 326, dnr 1200-2017). JO har även uttalat att rätten att vara anonym förutsätter att myndigheten kan ta emot kontant betalning för kopior av allmänna handlingar (se t.ex. JO 2022/23 s. 510, dnr 9340-2020).

lakttagelser

Under inspektionen framgick att den som vill framställa en anonym begäran om att ta del av handlingar hos Riksarkivet kan kontakta myndigheten via telefon eller e-post, alternativt framställa sin begäran personligen vid någon av myndighetens nio läsesalar. Det går därefter att ta del av originalhandlingar på plats i den läsesal där handlingen förvaras eller ta del av kopior vid en annan läsesal. Den som vill ha kopior av dokumenten kan betala kontant för det. I läsesalen i Täby finns inte någon allmän besöksliggare vari besökare ”skriver in sig”, utan personalen noterar antalet besökare för hand. Bakom arkivariernas bemannade disk i läsesalen förvaras pärmar med dokument som visar namngivna personers rätt att ta del av annars sekretessbelagda handlingar, såsom s.k. förbehållsbeslut som inskränker möjligheten att förfoga över handlingarna i fråga. I den pärmen noterar medarbetarna som arbetar i läsesalen

när de kontrollerat identiteten på en besökare vars rätt att ta del av handlingar styrks av dokument som förvaras i pärmen.

Den som vill framställa en anonym begäran att få ta del av handlingar kan alltså inte använda sig av de elektroniska beställningsformulär som finns tillgängliga på Riksarkivets webbplats. Det framgår bl.a. av information som lämnas i anslutning till formulären. I samtal med Riksarkivets ledning angavs att skälet till ordningen är att myndigheten vid beställningen även samlar in de uppgifter som behövs för fakturering, vilka förs vidare till ett separat system för fakturering och betalning. Samtidigt förs uppgifterna vidare till det digitala ärendehanteringssystem där i princip alla beställningar diarieförs.

Vid granskningen av ärendehanteringssystemet noterade JO:s medarbetare att namnet på den som framställt en begäran om att få del av en allmän handling inte enbart registreras genom att beställningen bevaras. Den som begärt att få del av handlingen registreras även som en aktör i ärendet och namnet ges en visuell framträdande position. Det innebär att var och en som har tillgång till ärendehanteringssystemet kan se och söka efter namnet på personer som begärt ut handlingar. Eftersom myndigheten även registrerar en ärendemening där handlingen eller handlingarna beskrivs går det alltså att se vilka olika framställningar en viss person har gjort hos myndigheten över tid.

Såvitt framkommit gallras varken ärendemeningen eller namnuppgiften efter att utlämnandet genomförts och ärendet avslutats. Uppgifterna bevaras istället tillsammans med den ursprungliga beställningen och den efterföljande korrespondensen mellan Riksarkivet och den som framställt begäran. Inte sällan innehåller den frågor som myndigheten ställt som en del i myndighetens sekretessprövning.

JO:s uttalanden

I ljuset av anonymitetsskyddet i 2 kap. 18 § TF är det naturligtvis bra att enskilda kan komma till en av Riksarkivets läsesalar för att få del av handlingar i original eller kopia, utan att behöva uppge sitt namn eller sitt syfte med begäran. Av samma anledning är det positivt att läsesalen i Täby har ordnat att det går att betala för kopior kontant och att det inte förekommer någon besöksliggare där, eftersom en sådan kan uppfattas som en uppmaning att ange sitt namn.

Vad gäller hanteringen av beställarens namn i ärendehanteringssystemet vill jag framhålla följande. Som framgått har JO många gånger uttalat att grundtanken bakom anonymitetsskyddet innebär att myndigheter inte utan vidare bör föra vidare uppgifter om identiteten på någon som begär att få del av allmänna handlingar, även om informationen redan är känd. Ur samma perspektiv menar jag att det är oacceptabelt att Riksarkivet inte bara bevarar namnet på den som framställt en begäran om allmän handling, utan att uppgiften därtill ges en visuell framträdande plats i ärendehanteringssystemet och kan eftersökas i

systemet. Den ordning som nu tillämpas möjliggör alltså att det enkelt går att få del av strukturerad information om vem som begärt ut vilka handlingar i myndighetens arkiv. En anställd uttryckte att det exempelvis går att ta reda på vem som forskar om vad. Utöver det är det möjligt att ta reda på vilka privatpersoner eller journalister som intresserar sig för vissa ämnen. Jag har mycket svårt att se det som förenligt med grundtanken bakom anonymitets-skyddet. Jag förutsätter att myndigheten snarast ser över möjligheten att registrera de aktuella ärendena på annat sätt.

Jag vill även framhålla att det förhållandet att såväl beställningar som korrespondens i utlämnandeärenden bevaras innebär att myndighetens förfrågningar om exempelvis beställarens identitet eller syfte med en viss framställan ligger kvar i systemet. Den typen av frågor kan naturligtvis vara nödvändiga att reda ut för att ta ställning till om en annars sekretessbelagd uppgift kan lämnas ut med stöd av någon sekretessbrytande regel eller om det finns skäl för att lämna ut en handling med förbehåll som inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller annars förfoga över den. Mot bakgrund av de intressen som ligger bakom anonymitetsskyddet är den typen av utredningar dock mycket känsliga till sin natur. Jag vill därför särskilt understryka vikten av att inte efterfråga sådan information eller fatta beslut om förbehåll innan det kunnat konstateras att uppgifterna inte annars kan lämnas ut. I de ärenden som JO:s medarbetare granskade under inspektionen framgick det nämligen inte alltid om så skett, utan det förekom formuleringar som tydde på att förfrågningar skickades utan att någon noggrann sekretessprövning först hade gjorts och – i något fall – att förbehållsbeslut fattades utan att någon sekretessprövning först skett.

Samråd med annan myndighet

Rättsliga utgångspunkter

I 8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, anges att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt OSL inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lag eller förordning som OSL hänvisar till.

Av 10 kap. 2 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

I sitt yttrande över förslaget till motsvarande bestämmelse i den nu upphävda sekretesslagen (1980:100) underströk lagrådet att en restriktiv tillämpning bör iakttagas. Av lagrådets yttrande, som departementschefen anslöt sig till, och av senare uttalanden i litteraturen framgår att en sekretessbelagd uppgift endast får lämnas ut med stöd av bestämmelsen när det är en nödvändig förutsättning för att myndigheten ska fullgöra ett visst uppdrag som den har. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande nedsätts genom en föreskriven sekretess får alltså inte leda till att sekretessen

åsidosätts. (Se prop. 1979/80:2 Del A, s. 465 och 494, prop. 2008/09:150 s. 368 samt bl.a. Englund Krafft, Offentlighets- och sekretesslag [2009:400] 10 kap. 2 §, Karnov [JUNO], besökt 2026-02-02.)

JO har uttalat att en myndighet som anförtror en utomstående expert sekretessbelagda uppgifter inte kan underlåta att dokumentera skälen till det och ange de rättsregler som tillämpats. Därigenom säkerställs att en sekretessprövning i samband med utlämnande av handlingar verkligen sker, en prövning som då också kan kontrolleras av granskande instanser i efterhand. Det är med andra ord en rättssäkerhetsfråga. (Se JO 2012/13 s. 265, dnr 258-2011.)

lakttagelser

Riksarkivet hanterar sekretessfrågor av stor variation och med olika grad av komplexitet. Det är framförallt arkivarier som sköter utlämnandena, men de kan få stöd från myndighetens jurister, interna arbetsgrupper och även interna lathundar med tips om bestämmelser som kan vara aktuella för vissa typer av arkiv. Enligt flera medarbetare är det vanligt att myndigheten samråder med andra myndigheter eller i vissa fall andra utomstående som stöd vid bedömningen.

Under inspektionen noterade JO:s medarbetare att Riksarkivet hade tagit fram regler och riktlinjer för sådana samråd. I dokumentet anges bl.a. att myndigheten bör samråda med annan myndighet när den egna personalen saknar den sakkunskap som behövs för att bedöma om uppgifter omfattas av sekretess. I dokumentet har 10 kap. 2 § OSL antecknats som det rättsliga stödet för sådant samråd. Det står också att Riksarkivet ska samråda när sådan skyldighet framgår av lag, t.ex. genom att överlämna sekretessprövningen till Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet eller Försvarsdepartementet med stöd av 1 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), om det är en allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet.

Av dokumentet framgår vidare att den vanligaste formen för samråd är s.k. informellt samråd och att detta lämpligast hanteras per telefon. Om en myndighet eller ett departement inte vill hjälpa till efter en förfrågan om informellt samråd anges att Riksarkivet i stället kan göra en formell begäran om samråd. Flera av de medarbetare som kom till tals påtalade dock att det tar väsentligt mycket längre tid med formellt samråd, jämfört med informellt samråd. Någon nämnde att det i sådant fall kan ta upp till två veckor längre tid för att kunna besluta i ett ärende.

Personal som JO:s medarbetare samtalade med kände sig genomgående säkra på när samråd skulle ske. Deras bild var att det informella samrådet är det verktyg som oftast används. De uttryckte också att det skulle vara närmast ogörligt att skapa materiell vägledning för handläggarna att kunna ha som stöd vid prövning av olika sekretessfrågor. Detta med hänsyn till den stora variationen av sekretessfrågor som kan komma i fråga. Istället för sådan

materiell vägledning lyfte personal fram att myndigheten har goda rutiner för samråd med andra myndigheter, som ett sätt att få vägledning i de svåra sekretessfrågorna. I ledningen har behovet av uppdaterade gemensamma riktlinjer för just samråd diskuterats. Någon enstaka medarbetare påtalade att det finns ett alltför stort fokus på det informella samrådet i dokumentet.

I dokumentet med regler och riktlinjer för samråd anges att det bör dokumenteras att samråd har skett. På fråga från JO:s medarbetare har personal dock gett olika besked huruvida samråd dokumenteras och i sådana fall när. Flera har visserligen uppgett att samrådet bör dokumenteras, men några har förklarat att det är upp till respektive handläggare att avgöra i vilket skede det ska ske. Någon ansåg att det inte är nödvändigt att dokumentera på annat sätt än i beslut som gäller eventuellt avslag på utlämnande.

JO:s medarbetare har i de granskade ärendena funnit dokumentation om samråd i något fall, men i ett par andra fall har det enbart noterats i myndighetens beslut i utlämnandefrågan att samråd har skett. Samrådet fanns alltså inte dokumenterat i de ärendena innan beslutet fattades.

Av inhämtad uppgift framgår att Riksarkivet under år 2024 och 2025 har samrått i 33 ärenden om utlämnande av allmän handling eller uppgift ur allmän handling.

JO:s uttalanden

Riksarkivet hanterar sekretessfrågor av stor variation och de är inte sällan av komplex natur. Jag har därför förståelse för att det kan finnas behov av ett verktyg som samråd, för att kunna inhämta nödvändig kunskap som ett led i att göra en korrekt sekretessprövning.

Med den utgångspunkten finner jag det emellertid anmärkningsvärt att Riksarkivet saknar en mer strukturerad rutin för samråd. Det är naturligtvis positivt att personal säger sig känna till när de ska samråda. Enligt min mening behöver emellertid Riksarkivet se över på vilket sätt samråd görs. Det är t.ex. för mig oklart när det informella samrådet används och i vilken utsträckning det sker.

Det finns skäl att understryka att samråd kan innebära att Riksarkivet lämnar ut sekretessbelagda uppgifter till någon utanför myndigheten. I sådana fall förlorar myndigheten kontrollen över de aktuella uppgifterna. Det är naturligtvis av yttersta vikt att en sådan hantering föregås av en noggrann bedömning av vilket rättsligt stöd som finns för åtgärden. Det förhållandet att Riksarkivet i de flesta fall genomför samråd med den myndighet som ursprungligen har hanterat materialet förändrar inte det.

I sammanhanget vill jag uttrycka min tveksamhet till tillämpningen av 10 kap. 2 § OSL som stöd för att sekretessbelagda uppgifter överlämnas till annan inom ramen för samråd. Som nämnts ska bestämmelsen tillämpas restriktivt. Avsikten

är inte att den ska kunna användas av rena effektivitetsskäl. En så stor myndighet som Riksarkivet med de särskilda uppgifter som den har måste organisera sig så att nödvändiga kunskaper så långt möjligt finns i den egna verksamheten. Att det skulle vara förenat med stora kostnader och effektivitetsförluster är en annan fråga. Därtill bör Riksarkivet överväga om det finns andra bestämmelser i sekretesslagstiftningen som framstår som mer relevanta i de fall samråd bedöms ändamålsenligt för sekretessprövningen.

Vidare anser jag att det är problematiskt att det framstår som oklart om och i sådana fall i vilket skede som ett samråd dokumenteras. Som framgått hanterar Riksarkivet ett mycket stort antal ärenden varje år, och av uppgifter från personal som kom till tals under inspektionen drar jag slutsatsen att samråd sker i tämligen stor utsträckning. Vid handlingsgranskningen kunde dock mina medarbetare konstatera att det förekom att uppgifter om samråd saknades i ärendenas dagboksblad. Mot den bakgrunden förefaller det vara svårt för myndigheten att ta fram uppgifter om hur ofta samråd förekommer. Möjligen kan det vara förklaringen till att det enligt Riksarkivet endast ska ha skett 33 samråd under 2024 och 2025.

I ljuset av detta framstår det som angeläget att Riksarkivet ser över sina rutiner och förtydligar sina anvisningar om hur samråd ska dokumenteras. Det är naturligtvis väsentligt att dokumentation sker, dels för att säkerställa att myndigheten gör en reell sekretessprövning, dels för att möjliggöra att prövningen kan kontrolleras av granskande myndigheter i efterhand. Det är som JO tidigare har uttalat ytterst en rättssäkerhetsfråga att åtgärderna dokumenteras.

Protokollet har justerats den 3 mars 2026 av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter

Jag har tagit del av protokollet och har med anledning av uppgifterna gjort ovanstående uttalanden.

JO Katarina Pålsson

Dokumentet har fastställts digitalt den 4 mars 2026 och har ingen underskrift.

Sändlista

Riksarkivet