

## Allvarlig kritik mot Riksarkivet för att inte ha följt en kammarrätts avgöranden i återförvisade ärenden om handlingsutlämnande

**Beslutet i korthet:** Ett bolag begärde att få ta del av vissa handlingar hos Riksarkivet. Myndigheten avlog begäran med hänvisning till att handlingarna omfattades av sekretess enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Efter att bolaget överklagat beslutet återförvisade kammarrätten ärendet till Riksarkivet och anförde i sina domskäl att myndigheten inte haft skäl att avslå begäran med hänvisning till den angivna sekretessbestämmelsen.

Riksarkivet fattade sedan ett beslut där begäran på nytt avlogs med hänvisning till sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL. Kammarrätten återförvisade återigen ärendet till Riksarkivet för ny handläggning. Därefter vidtogs inga diarieförda åtgärder under sju månader.

JO konstaterar att det av instansordningen följer att en underinstans ska följa överinstansens avgörande och lojalt tillämpa det som sägs där och att det endast vid särskilda skäl finns utrymme för underinstansen att göra något annat. Vidare konstaterar JO att det är allvarligt att en myndighet inte respekterar ett avgörande av en överinstans och att det strider mot grundläggande krav på hur företrädare för det allmänna ska uppträda.

JO anser att Riksarkivets handläggning efter kammarrättens första avgörande närmast får betecknas som domstolstrots och att Riksarkivet förtjänar allvarlig kritik för detta.

### Bakgrund

I juni 2020 begärde Arkiv Digital AD AB (Arkiv Digital) hos Riksarkivet att få ta del av vissa handlingar. Myndigheten avlog begäran med hänvisning till, i nu aktuell del, att handlingarna omfattades av sekretess enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Efter att bolaget överklagat beslutet återförvisade kammarrätten i september 2020 ärendet till Riksarkivet och anförde i sina domskäl att Riksarkivet inte haft skäl att avslå begäran med hänvisning till den angivna sekretessbestämmelsen. De begärda handlingarna skulle därför enligt kammarrätten lämnas ut till bolaget under förutsättning att det inte fanns någon annan sekretessbestämmelse som hindrade det.

Riksarkivet fattade i december 2020 ett beslut där begäran på nytt avlogs med hänvisning till sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL. Kammarrätten återförvisade i en dom den 12 februari 2021 ärendet till Riksarkivet för ny handläggning.

### **Anmälan**

I en anmälan som kom in till JO den 27 maj 2021 förde Arkiv Digital fram klagomål mot Riksarkivet och tjänstemän där och gjorde gällande att myndigheten bl.a. skulle ha obstruerat mot kammarrättens dom vid handläggningen av bolagets begäran.

### **Utredning**

JO inledde en utredning om Riksarkivets handläggning i tiden efter kammarrättens första dom och uppmanade Riksarkivet att yttra sig. Yttrandet skulle också innehålla en generell beskrivning av hur ett ärende som återförvisats av domstol normalt hanteras av myndigheten och hur sådana ärenden prioriteras i förhållande till andra ärenden.

Riksarkivet (juristen och chefen för Riksarkivets förvaltningsenhet AA) yttrade sig den 17 november 2021 efter att ha gett berörda befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter. Efter att ha redogjort för gången i ärendet anförde Riksarkivet följande.

#### **Vilka åtgärder vidtogs efter att Riksarkivet fick ärendet åter från domstolen efter domen den 25 september 2020**

[...]

[Riksarkivet avslog] i beslut den 8 december 2020 bolagets begäran på samma skäl som i det tidigare beslutet.

— — —

#### **Vilka kontakter förekom med anmälaren därefter**

Det framgår inte av diariet att några kontakter förekom med anmälaren under denna period.

#### **Bolagets påstående om att Riksarkivet genom beslutet den 8 december 2020 avslog bolagets begäran på samma grunder som redan prövats av kammarrätten efter överklagande av Riksarkivets beslut den 2 juli 2020**

Den handläggare som handlade detta ärende och föredrog beslutet som fattades den 8 december 2020 har slutat hos Riksarkivet.

Den bedömning som Riksarkivets nuvarande jurister gör är att Riksarkivet, genom beslutet den 8 december 2020, avslog bolagets begäran på samma grunder som redan prövats av kammarrätten.

#### **Vilka åtgärder som vidtagits efter att Riksarkivet fick ärendet åter från domstolen efter domen den 12 februari 2021 och när**

Domen från den 12 februari 2021 är den sista diarieförda åtgärden hos Riksarkivet. Som framgår av bolagets anmälan har Riksarkivet därefter den 18 maj 2021 fattat ett beslut om att inte lämna ut handlingarna till bolaget med samma motivering. Detta beslut diariefördes dock inte.

När ärendet visades åter från kammarrätten i februari 2021 skulle det hanteras av den föredragande, tillika Riksarkivets dåvarande dataskyddsombud, som föredragit det överklagade beslutet samt av Riksarkivets chefsjurist.

Dataskyddsombudet avslutade under denna period sin anställning hos Riksarkivet och dataskyddsfrågorna lades då över på Riksarkivets chefsjurist.

Inga ytterligare åtgärder har vidtagits i ärendet sedan domen i februari 2021, vilket är beklagligt och klandervärt. Inte heller har ärendet och vad som förevarit kring detta kommunicerats internt inom Riksarkivet. Riksarkivets handläggare har därför varit ovetande om domstolens ställningstagande och om hur bolagets begäran om utlämnanden ska hanteras, vilket troligen orsakat beslutet den 18 maj 2021.

#### **Vilka kontakter som förekommit med anmälaren därefter**

Efter att dessa felaktigheter uppdagats, genom bolagets JO-anmälan, har Riksarkivet i september 2021 kontaktat Arkiv Digital, genom bolagets ombud, och informerat denne om att Riksarkivet nu handlägger ärendet i enlighet med kammarrättens domskäl.

De tidigare handläggarna är också bortkopplade från ärendet.

Riksarkivet redovisade därefter följande om hur ett ärende som återförvisats från domstol normalt hanteras.

Ärenden som återförvisas från domstol hanteras inom Riksarkivet i den löpande verksamheten på så vis att den/de handläggare som är knutna till ärendet i diariesystemet får en notis om att domen kommit och sedan handlägger ärendet i enlighet med domslutet.

Oftast rör det sig om beslut om avslag på grund av sekretess enligt OSL där kammarrätten inte funnit att sekretess föreligger. Efter återförvisningen lämnar handläggaren ut handlingarna. Det finns ingen särskild rutin att dessa ärenden ska prioriteras framför andra ärenden men brukligt är att de tas direkt. Att låta ett ärende ligga i flera månader efter en återförvisning är inte förenligt med Riksarkivets rutiner för ärendehandläggning.

Enligt Riksarkivets delegationsordning ska i komplicerade fall, inför ett beslut om att inte lämna ut allmänna handlingar som omfattas av sekretess, samråd ske med förvaltningsenheten (juridikfunktionen). I särskilt komplicerade eller kontroversiella ärenden ska samråd ske med chefsjuristen.

Dessa ärenden är inte vanligt förekommande inom myndigheten. Det saknas därför rutiner för hur sådana ärenden hanteras efter en återförvisning från domstol.

Det har under 2020 pågått en omorganisation inom Riksarkivet.

Omorganisationen har bland annat inneburit att myndighetens jurister nu, sedan den 1 juni 2021, är samlade på en enhet och att chefsjuristen tillhör myndighetens stab. Centreringen av juristfunktionen har bland annat syftat till att hanteringen av juridiska ärenden ska förbättras och att tydliga rutiner för ärendehantering och arbetsätt ska utarbetas.

Riksarkivet avser även att, i anledning av detta ärende, se över myndighetens rutiner kring just handläggningen av ärenden som återförvisas från domstol. Bland annat på så sätt att ett återförvisat ärende alltid handläggas av en ny handläggare/beslutsfattare. Rutiner ska också tas fram som gör att ärenden inte hamnar mellan stolarna när en person slutar sin anställning eller att ett ärende kan bli liggande hos en enskild handläggare under oacceptabelt lång tid.

Riksarkivet ser allvarligt på hur detta ärende har hanterats.

Arkiv Digital kommenterade Riksarkivets yttrande.

## Bedömning

Jag har valt att begränsa min granskning till den del av anmälan som rör Riksarkivets hantering av begäran om handlingsutlämnande efter att kammarrätten första gången visade ärendet åter till Riksarkivet för ny handläggning. Jag går därför inte in på några andra frågor.

Av utredningen framgår att Riksarkivet i december 2020 avslog Arkiv Digital's begäran och angav i sak samma sekretesskäl som redan prövats och underkänts i kammarrättens dom från september samma år. Det framgår vidare att Riksarkivet först i september 2021 vidtog korrekta åtgärder med anledning av bolagets begäran. I ärendet finns också ett mejl daterat den 18 maj 2021 från en befattningshavare vid Riksarkivet till Arkiv Digital om att myndigheten enligt tidigare beslut inte lämnar ut begärda handlingar. Mejlet är dock inte diariefört, och det är inte klarlagt att det avser den i ärendet aktuella begäran från Arkiv Digital.

När Riksarkivet återupptog handläggningen hade det gått 15 månader sedan Arkiv Digital's ursprungliga begäran gjordes och ett år sedan kammarrätten återförvisade ärendet första gången. Efter kammarrättens andra avgörande vidtogs inga diarieförda åtgärder under sju månader. Utredningen ger inget tydligt svar på i vilken mån den periodens passivitet berodde på bristande interna rutiner eller att myndigheten fortfarande ansåg att sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL hindrade att de begärda handlingarna lämnades ut.

Av instansordningen följer att en underinstans självfallet ska följa överinstansens avgörande och lojalt tillämpa det som sägs där. Endast vid särskilda skäl finns det utrymme för underinstansen att göra något annat (se bl.a. RÅ 1979 1:95 och JO 1992/93 s. 238). Det har inte gjorts gällande att det funnits några sådana särskilda skäl i det här ärendet.

Det är allvarligt att en myndighet inte respekterar ett avgörande av en överinstans och det strider mot grundläggande krav på hur företrädare för det allmänna ska uppträda (se t.ex. JO 2010/11 s. 547). Riksarkivets handläggning efter kammarrättens första avgörande har varit allt annat än acceptabel och får närmast betecknas som domstolstrots. Riksarkivet förtjänar allvarlig kritik för detta.

Jag ser positivt på att Riksarkivet har vidtagit åtgärder för att förbättra hanteringen av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar och för att undvika att liknande situationer uppstår igen.

Ärendet avslutas.