

Riksarkivet har handlagt en begäran om kopia av en handling som en forskarförfrågan och debiterat avgift för uppdraget. Fråga om framställningen skulle ha handlagts enligt tryckfrihetsförordningens regelverk

Anmälan

I en anmälan begärde AA att JO skulle granska om Riksarkivet följer den svenska offentlighetsprincipen. Hon anförde i huvudsak följande.

Som reporter på Sveriges Television, samhällsprogrammet Uppdrag Granskning, ville hon läsa ett beslut som NO, näringsfrihetsombudsmannen, fattat 1984/85 i en konflikt mellan en av landets dåvarande större livsmedelsbutiker och livsmedelsgrossisten ICA. Sannolikt var det ett stort ärende det året och lika sannolikt kunde NO:s beslut i en mening vara prejudicerande. NO har gått upp i den nya myndigheten Konkurrensverket, och AA fick veta att det gamla diariet och gamla akter skickats till Riksarkivet. Riksarkivet begärde en skriftlig förfrågan och först efter flera påstötningar per e-post och telefon fick hon svar, fyra dagar efter förfrågan. Då hade hon även muntligen ytterligare preciserat vad hon kände till. Först i samband med att hon fick svar på sin förfrågan upplyste Riksarkivets handläggare om att myndigheten avsåg att ta ut en avgift på 360 kr för ”forskningsarbete”. Tio dagar efter hennes första förfrågan kom handlingarna. Hon önskade att JO skulle pröva om dokument som tidigare fallit under offentlighetsprincipen plötsligt kan förvandlas till något annat, om en förfrågan som är relativt preciserad kan betraktas som ”forskning” och om myndigheten då har rätt att ta betalt för sitt arbete samt om JO anser att tio dagar är skyndsamt.

Till anmälan fanns fogad den framställning som AA gjorde per e-post till Riksarkivet och som innehöll bl.a. följande.

Jag arbetar på samhällsprogram, SvT och har hänvisats till Er via Konkurrensverket som inte har så åldriga papper ... ;

I augusti 1984 pågick ett ärende som gällde en anmälan mot ICA av ägaren till LL livs, BB och CC. Ärendet pågick ... sannolikt avslutades under 84 alt början 85. Ägarna till LL Livs fick rätt, dvs ICA fick ett påpekande och saken rörde ICA:s ovilja att leverera ... Jag är på jakt efter BÅDE anmälan och beslutet.

Utredning

Anmälan remitterades till Riksarkivet för utredning och yttrande. I Riksarkivets remissvar hänvisades inledningsvis till vad den ansvarige handläggaren anfört angående vad som förekommit i ärendet, enligt följande.

Den 22/8 2001 nåddes jag av AA:s inkomna mail (dnr RA 42- 2001/2967) rörande ett ärende som jag av innehållet uppfattade skulle eftersökas i Konkurrensverkets föregångare, Statens pris- och konkurrensverks i Arninge förvarade arkiv. Vid ett senare samtal med AA, sedan jag förgäves eftersökt ärendet i Statens pris- och konkurrensverks arkiv, framkom att det hela rörde sig om ett "NO-ärende", vilket gav mig uppslaget att söka ärendet i Näringsfrihetsombudsmannens arkiv där jag påträffade det. Påföljande dag, den 23/8 2001, skickades hela ärendet (kopior av en ansökan och ett beslut av NO) till Riksarkivets administrativa byrå för fakturering och avregistrering. Samtidigt meddelade jag AA på telefon att jag skulle fakturera henne 360 kr, eftersom ärendet tog över 1 timme att handlägga, enligt av Riksarkivet fastslagna riktlinjer.

Riksarkivet uttalade därutöver följande (bilagorna utelämnade här).

AA frågar om ett dokument som fallit under offentlighetsprincipen kan förvandlas till något annat och ifrågasätter att Riksarkivet har rätt att ta betalt. AA ifrågasätter också att tio dagar är skyndsamt i tryckfrihetsförordningens (TF) mening.

En allmän handling förblir en allmän handling så länge den bevaras, dvs. tills den eventuellt gallras. Var och en har enligt TF rätt att "genast eller så snart det är möjligt" på stället ta del av allmän handling, som inte är föremål för sekretess. Vill den enskilde ha avskrift eller kopia av sådan handling, skall en begäran härom i princip villfaras "skyndsamt". I det förra fallet sker utlämnandet alltid kostnadsfritt medan det i det senare är beroende av avgift (2 kap. 12–13 §§ TF). Rätten för en statlig myndighet under regeringen att ta ut avgifter regleras i bl.a. avgiftsförordningen (1992:191). Enligt denna förordning får myndigheten ta ut avgift för kopior om minst tio utlämnas.

Det finns också kompletterande bestämmelser om avgifter i andra förordningar. Dessa kan innebära att myndigheten får ta ut avgift också för viss service som lämnas. En sådan förordning är Riksarkivets instruktion (1995:679). Enligt 34 § instruktionen får Riksarkivet i lämplig omfattning ta betalt för bl.a. material och tjänster som erbjuds enskilda enligt 4 § andra stycket 2. Här avses bl.a. efterforskning av uppgifter i arkivmaterial samt erbjudande av kopior och avskrifter av handlingar. I 36 § stadgas att sådana avgifter som avses i bl.a. 34 § skall tas ut enligt de grunder som Riksarkivet fastställer efter samråd med Ekonomistyrningsverket. Riksarkivets protokoll med fastställda avgifter finns i bilaga 2.

Frågan enligt vilket regelverk Riksarkivet har rätt att ta ut avgift för en tillhandahållen handling skall bedömas med utgångspunkt i om handlingen lämnas ut enligt TF eller inom ramen för arkivmaterial, s.k. forskarförfrågan.

JO har tidigare i beslut 1996-05-03, dnr 4626-1995, granskat Riksarkivets rätt att ta ut avgifter. En kort sammanfattning av vad JO skrev är att den enskilde styr helt själv vilket regelverk som skall tillämpas och att Riksarkivet endast har rätt att ta ut avgift enligt sin särskilda reglering i de fall TF inte åberopas.

I det nu aktuella ärendet innebar efterforskningen mer arbete än som ryms inom myndighetens skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar enligt TF. Då handläggaren inte heller uppfattade ärendet som en framställan enligt TF handlades det som en forskarförfrågan. AA själv däremot – som man får uppfatta hennes anmälan till JO – har avsett ett utbekommande av handlingar enligt TF. En granskning av AA:s båda e-postmeddelanden i efterhand ger inte något tydligt svar på vad hon avsåg. Orden TF eller allmän handling nämns inte. Det är beklagligt att det uppstod ett missförstånd. Enligt Riksarkivets uppfattning fanns det fog för handläggarens tolkning.

Det kan tyckas att Riksarkivet före det att en undersökning utförs som skall debiteras uttryckligen bör informera den frågande och inhämta samtycke till uppdraget. Detta skulle dock både fördyra och försena utredningarna. Enligt praxis görs detta endast i de fall handläggaren är tveksam till frågeställarens avsikt. Större försiktighet iaktas när frågeställaren är en privatperson om vilkens ekonomiska förhållanden man inget vet.

Beträffande tidsåtgången så avser kravet på skyndsamhet endast utlämnande enligt TF. Detta ärende handlades inte enligt reglerna i TF utan som en forskarförfrågan. I sådana ärenden finns inte samma skyndsamhetskrav. Riksarkivet vill emellertid framhålla att handläggningen skedde förhållandevis snabbt. Det framgår av handläggarens redogörelse att han började söka samma dag som han fick förfrågan. Efter kompletterande uppgifter från frågeställaren sände han nästa dag handlingarna vidare till administrativa byrån för fakturering och redovisning. Handläggaren hade då telefonkontakt med AA. För det fall att han hade uppfattat att saken var brådskande kunde handlingarna ha skickats i separata försändelser varvid de efterfrågade handlingarna hade kommit fram före fakturan. Handläggaren uppfattade inte att det var brådskande.

Vad som nu anförts visar enligt Riksarkivets bedömning att AA:s förfrågan handlagts i enlighet med gällande regelverk. Frågan har emellertid också principiell innebörd för Riksarkivet och landsarkiven. Verket gör med anledning härav följande tillägg i principfrågan.

Frågan var den yttre gränsen går för vilka krav en enskild kan ställa på en myndighet med stöd av TF har behandlats i litteraturen och i flera rättsfall. Det finns även flera uttalanden i JO:s ämbetsberättelse. I ett ärende (JO 1994/95 s. 571) sägs, att som en allmän förutsättning för att en myndighet skall vara skyldig att tillhandagå allmänheten enligt [TF:s] regler, gäller att den som önskar ta del av en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall lämna så detaljerade upplysningar om handlingen att myndigheten utan större svårighet kan identifiera den.

Att tillhandahålla allmänna handlingar enligt TF är mer komplicerat för en arkivmyndighet än för en vanlig myndighet. Vanliga myndigheter har ett mer begränsat antal handlingar, handlingarna härstammar från den egna verksamheten och det finns personer inom myndigheten som kan sakområdet. Vanligtvis överlämnas också handlingarna efter viss tid till arkivmyndighet, varför de handlingar som finns som regel är relativt nya. För en arkivmyndighet är läget helt annorlunda. Där är förvaring av allmänna handlingar en del av sakområdet. Riksarkivet är arkivmyndighet för de centrala statliga myndigheterna. Verket har över 200 000 hyllmeter pappershandlingar, förutom handlingar på elektroniskt medium. Dessa kommer från hela statsförvaltningen. Det finns handlingar från 1000-talet och framåt. De statliga arkivmyndigheterna – Riksarkivet och landsarkiven – får årligen närmare 40 000 skriftliga förfrågningar och över 100 000 besökande. Man tar fram mer än 160 000 volymer förutom det material som besökarna själva tar fram.

Merparten av dessa handlingar är allmänna handlingar som kan begäras utlämnade med stöd av TF. De tjänstemän, vilkas uppgift det är att lämna ut handlingarna, är arkivarier och utbildade att ordna och handha handlingar. Trots detta är det betydligt mer komplicerat för en arkivmyndighet att ta fram en handling då det finns så oändligt många fler valmöjligheter. Det förekommer t.ex. – som i AA:s fall – att beskrivningen är så obestämd att sökandet börjar i fel myndighets arkiv.

Riksarkivet har försökt att dra en klar gräns för när avgift skall utgå i reglerna för avgift. Som framgår av bilaga 2 s. 4 tas ingen avgift ut om svaret ”kan ges utifrån en given ingångspunkt i materialet”.

En princip är också att den som glömmet att åberopa TF inte skall komma i ett sämre läge. En förfrågan som är så preciserad att den ligger inom området för TF skall således besvaras avgiftsfritt antingen den enskilde åberopar TF eller inte. Den nu lämnade redogörelsen visar att det är svårt att dra en skarp skiljelinje mellan vad

som skall avgiftsbeläggas och vad som är avgiftsfritt. Reglerna är också svåra att hantera för handläggarna.

När regeln om avgifter började tillämpas tillfrågades den frågande varje gång innan ett uppdrag som var avgiftsbelagt påbörjades. Detta visade sig vara mycket tidsödande.

Riksarkivet har under hand diskuterat denna fråga med Kulturdepartementet och begärt att få ett förtydligande på förordningsnivå.

AA kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik.

I beslut den 17 juni 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO har i ett flertal beslut behandlat den principiella skillnaden mellan en på offentlighetsprincipen grundad framställning om utlämnande av allmän handling och den hantering som sker inom en myndighets uppdragsverksamhet och har då understrukt vikten av att man klart skiljer mellan dessa situationer.

Om det står helt klart att den som begär att få ut handlingar hos Riksarkivet grundar sin framställning på tryckfrihetsförordningens (TF) regelverk skall framställningen självfallet handläggas och besvaras i enlighet med TF. Också i andra fall bör utgångspunkten enligt min mening vara att regleringen i TF skall tillämpas om det inte klart framgår att sökanden lämnar Riksarkivet ett forskningsuppdrag. Skulle det finnas några oklarheter rörande sökandens avsikt ankommer det på den tjänsteman som tar emot beställningen att upplysa om de olika alternativ som finns och klarlägga vad beställningen avser. En framställning som är alltför obestämd för att direkt kunna besvaras kan sålunda inte automatiskt behandlas som en s.k. forskarförfrågan. I stället bör Riksarkivet – i enlighet med den serviceskyldighet som följer av 4 § förvaltningslagen (1986:223) – upplysa sökanden om att uppgifter som gör att handlingen kan identifieras måste lämnas samt även att aktivt bistå sökanden med hjälp av myndighetens diariéer och register etc. Det är först när det blir fråga om arkivforskning eller mera omfattande utredningsåtgärder som en begäran faller utanför skyldigheten enligt TF och som frågan om att lämna ut en allmän handling inom ramen för Riksarkivets uppdragsverksamhet skulle kunna komma att aktualiseras (jfr JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 571; jfr även JO:s beslut den 3 maj 1996, dnr 4626-1995).

Av AA:s begäran att få ut anmälan och beslut i ett ärende framgick vilka som var parter i ärendet, ungefär när i tiden ärendet prövades samt – i korthet – vad ärendet rörde. Vidare kunde utläsas att ärendet gällde en fråga inom ramen för Konkurrensverkets verksamhet, som påbörjades den 1 juli 1992 och innefattar bl.a. de frågor som tidigare prövades av Näringsfrihetsombudsmannen (NO). Det hade med hänsyn härtill enligt min mening legat närmast till hands att pröva AA:s framställning som en på offentlighetsprincipen grundad begäran att få ut allmänna handlingar. Utredningen ger inte stöd för uppfattningen att efterforskningen i ärendet inneburit mer arbete än vad som ryms inom myndighetens skyldighet att tillhandahålla handlingar enligt TF.

Jag är sammanfattningsvis kritisk till Riksarkivets handläggning av AA:s begäran att få ut handlingar.

I arkivutredningens betänkande SOU 2002:78, Arkiv för alla – nu och i framtiden, berörs bl.a. avgiftshanteringen hos ett nytt arkivverk (avsnitt 5.3). Eftersom detta beslut kan vara av intresse för regeringens beredning av betänkandet lämnar jag över ett exemplar av beslutet till Kulturdepartementet.

Ärendet avslutas.