



Infrastrukturdepartementet

Riksarkivets yttrande över öppna data-utredningens slutbetänkande ”Avgifter för information i elektronisk form” (SOU 2020:82)

Riksarkivet har tagit del av rubricerad remiss och vill lämna följande synpunkter.

Avgifter för information i elektronisk form

Riksarkivet välkomnar förslaget i sin helhet och delar uppfattningen att de nya bestämmelser som föreslås i avgiftsförordningen (1992:191) kommer att leda till ökad enhetlighet och förutsebarhet.

Riksarkivet ser dock att utredaren genomgående tycks ha förbiset att det finns flera myndigheter, däribland Riksarkivet, som har till huvuduppgift och vars kärnverksamhet utgörs av att lämna ut allmänna handlingar. För dessa myndigheter handlar det om så stora mängder allmänna handlingar att det inte kan anses vara av sådan tillfällig natur eller mindre omfattning som avses i 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen (1992:191). Som även framhålls i öppna data-utredningens huvudbetänkande *Innovation genom information* SOU 2020:55 (s. 94, 194, 201 och 277 f) finns det fler myndigheter än Riksarkivet som har utlämnande av allmänna handlingar som sin kärnverksamhet, bl.a. Lantmäteriet och Bolagsverket.

Följändringar i Riksarkivets instruktion

Eftersom Riksarkivet, som arkivmyndighet, har utlämnande av allmänna handlingar som vår huvuduppgift har Riksarkivet i 34 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet (instruktionen) ett undantag från bestämmelserna i 16 § och 21 § första stycket avgiftsförordningen. Innebörden i undantaget är att Riksarkivet får ta ut en avgift för en kopia eller avskrift även om en beställning inte omfattar tio sidor. Enligt 35 § instruktionen bestämmer Riksarkivet avgifternas storlek. Riksarkivet noterar att motsvarande undantag finns i 13 § förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket och 30 – 30 a §§ förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.

Som utredaren framhållit är utlämnande av information i elektronisk form numera huvudregel. Eftersom de skäl som ligger bakom undantaget när det gäller kopior och utskrifter gör sig gällande även när utlämnandet sker i elektronisk form bör instruktionen ändras så att undantaget omfattar även



avgifter för information i elektronisk form. Riksarkivet bör ges en rätt att ta ut en avgift från den första filen.

4.2.2 Tillgängliggöra och tillhandahålla

Riksarkivet tillstyrker att tillgängliggöra och tillhandahålla definieras på de sätt som huvudutredningen föreslår.

4.2.3 Information i elektronisk form

Riksarkivet instämmer med utredaren i att begreppsapparaten behöver moderniseras. I sammanhanget kan ändå framhållas de tolknings- och tillämpningssvårigheter som kan uppstå när olika begrepp för samma sak används i olika författningar.

4.2.4 Offentlighetsuttag och informationsuttag i övrigt

Riksarkivet tillstyrker den skillnad som utredaren gör på *offentlighetsuttag* och *informationsuttag i övrigt*.

I sammanhanget kan framhållas de stora gränsdragningsvårigheter som i praktiken uppkommer vid avgörande av vad som är ett offentlighetsuttag och vad som är ett informationsuttag i övrigt. Riksarkivet har i en skrivelse till Kulturdepartementet framhållit de särskilda svårigheter som uppkommer för Riksarkivet som arkivmyndighet i detta sammanhang (2020-06-26, Dnr RA 00-2020/9219). Se kort sammanfattning av innehållet i skrivelsen under rubriken 4.3.1 nedan.

Följdändringar i instruktionen

Riksarkivet har i vår instruktion i 33 § p 4 ett undantag som innebär att Riksarkivet får ta ut en avgift för undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt 6 § förvaltningslagen (2017:900). Stadgandet innebär att Riksarkivet i vissa fall med stöd av instruktionen tar ut eftersökningsavgifter samtidigt med avgifter för kopior av allmänna handlingar.

I och med införandet av de nya bestämmelserna finns risk för överlappande situationer där det blir oklart om en avgift tas ut med stöd av den nya bestämmelsen i 22 c § 2 stycket avgiftsförordningen eller med stöd av 33 § p 4 instruktionen. Riksarkivet anser därför att även denna bestämmelse i instruktionen behöver ses över i sammanhanget.

4.3.1 Åtgärder för att identifiera information

Riksarkivet noterar att utredaren använder begreppet *arkivforskning* utan att närmare klargöra begreppet, men att utredaren anser att i de fall det handlar om *arkivforskning* kan åtgärderna anses gå utöver skyldigheterna enligt 2 kap TF. Riksarkivet instämmer men önskar ett klargörande av vilken innebörd utredaren i detta sammanhang avser att ge ordet *arkivforskning*.

Det är Riksarkivets uppfattning, vilken vi även framhållit i ovan nämnda skrivelse till Kulturdepartementet, att skillnad måste göras på utlämnanden av handlingar som härrör från en myndighets egen verksamhet (ur verksamhetssystem eller myndighetsarkiv) och på när utlämnanden görs ur de arkiv som en arkivmyndighet övertagit åt andra arkivbildare. De handlingar som en arkivmyndighet förvarar härrör från vitt skilda tidsperioder och verksamheter. De är organiserade på olika sätt. Det finns inte alltid en enhetlig struktur och äldre handlingar är sällan organiserade på samma sätt som nyare handlingar. Det rör sig dessutom om en mycket stor mängd handlingar. För Riksarkivet del ca 75 hyllmil analoga handlingar samt över 5,9 petabyte digitaliserade och digitalt mottagna handlingar.

Vid utlämnande ur dessa arkiv blir det ofta fråga om *arkivforskning* som går utöver skyldigheterna enligt TF, dvs. om ett undersökningsuppdrag som går utöver serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen och som vi enligt instruktionen 33 § p 4 kan ta betalt för. Enligt Riksarkivet är det denna innebörd som begreppet *arkivforskning* bör ges.

På sidan 41 hänvisar utredaren till ett JO-avgörande (JO:s beslut, dnr 3996-2018) där Riksarkivet kritiserats för bl.a. utformningen av våra webbformulär. Riksarkivet vidgår den delen av JO-kritiken och bristen är nu åtgärdad.

4.3.4 Hinder mot att tillgängliggöra information

Riksarkivet instämmer i utredarens bedömning att utgångspunkten är att en sekretessprövning görs inom ramen för en skyldighet enligt offentlighetsprincipen, men att om den efterfrågade informationen däremot har tagits fram av myndigheten på ett sätt som går utöver dessa skyldigheter bör de åtgärder som vidtas för att sekretesspröva informationen också anses gå utöver vad som krävs enligt 2 kap.TF.

Sekretessprövningen

På sidan 47 skriver utredaren att ett sätt att möta kraven när det gäller ökade sekretessprövningar är att arbeta proaktivt, bl.a. genom att avidentifiera information redan när den skapas. Riksarkivet kan återigen framhålla vår speciella ställning som arkivmyndighet och uppmärksamma utredaren på tidsperspektivet. Eftersom Riksarkivet främst förvarar äldre material som skapats av andra myndigheter och arkivbildare saknar vi denna möjlighet.

Som arkivmyndighet är det dessutom Riksarkivets uppgift att för framtiden bevara material så som det är när det kommer till oss. Vi får inte ändra innehållet eller avidentifiera materialet.

Riksarkivet bevarar historiskt och nutida material från vitt skilda verksamheter. En stor del av informationen är politisk och rör rikets säkerhet och liknande. En sekretessprövning måste alltid göras utifrån förhållandena vid den tidpunkt begäran om utlämnande framställs. Det går inte att en gång för alla avidentifiera materialet och på så sätt undvika framtida skadeprövning.

Förhållandet till befintligt format och kravet på elektronisk form

Utredaren skriver på sidan 51 att "Effekten av dessa frågeställningar bör enligt vår bedömning inte överdrivas. Vi kan notera att E-offentlighetskommittén år 2010 uttalade att det inte är orimligt att anta att digital maskning är ett övergående praktiskt problem förknippat med ett ökat elektroniskt utlämnande av allmänna handlingar."

Riksarkivet kan konstatera att detta endast gäller aktuella handlingar hos myndigheterna. För Riksarkivet, som förvarar ett stort antal äldre handlingar, kommer det inte vara ett övergående problem.

4.4.2 Tillhandahållande i elektronisk form (Utskriftsundantaget)

I denna del hänvisas till Riksarkivets yttrande över öppna data-utredningens huvudbetänkande *Innovation genom information* SOU 2020:55 där Riksarkivet framfört ett antal synpunkter.

5.3.3 Bestämmelsen i 4 § 8 avgiftsförordningen

Utredaren uttalar på sidan 70 att det ligger i sakens natur att utlämnande av allmänna handlingar, dvs när ett tillhandahållande görs efter en begäran i ett enskilt fall, knappast någonsin kan vara huvuduppgift eller kärnverksamhet för en myndighet. Riksarkivet kan även här konstatera att utredaren förbisett Riksarkivet och ett antal andra myndigheter, vars huvud- och kärnverksamhet utgörs av just utlämnande av allmänna handlingar.

7.3.5 Avgifter för annat tillhandahållande än offentlighetsuttag

Utredaren skriver på sidan 130 att arbete med att skanna in handlingar torde ta ungefär lika mycket tid inom hela förvaltningen. Riksarkivet kan fästa utredarens uppmärksamhet på att så inte är fallet. Riksarkivet bevarar stora mängder äldre och ömtåligt material som är betydligt mer tidskrävande att skanna än moderna handlingar.

Riksarkivets bedömning är att sex minuter per tio sidor i många fall inte kommer att ge Riksarkivet ersättning för det arbete som läggs ned på att skanna handlingar.

Riksarkivet instämmer i utredarens bedömning att en modell där varje myndighet räknar den reella arbetstiden i det enskilda fallet kan bli en administrativ börda. Riksarkivet förespråkar därför ett alternativt där Riksarkivet, i instruktionen, medges undantag från schablonen.

8.2.3 Undantag för statliga myndigheter m.m.

Följändringar i instruktionen

Riksarkivet har i 34 § p 2 i instruktionen ett undantag som innebär att Riksarkivet, trots det som anges i 21 § första stycket avgiftsförordningen, får ta ut en avgift av staten för en kopia eller avskrift av allmän handling, utskrift av upptagning för automatisk databehandling m.m.

Undantaget motiveras av att Riksarkivet som arkivmyndighet bistår övriga statsförvaltningen med handlingar i stor omfattning.

Riksarkivet anser att undantaget även måste omfatta information som tillhandahålls i elektronisk form.

9 Överklagande av beslut om avgifter

Riksarkivet välkomnar de ökade möjligheterna till överprövning men konstaterar att, precis som utredaren skriver, är det svårt att dra några säkra slutsatser om de finansiella konsekvenserna av förslaget eftersom effekterna är beroende av hur mycket information som efterfrågas samt hur den är organiserad.

Som ovan nämnts är utlämnanden av allmänna handlingar kärnverksamhet för Riksarkivet och ett antal andra myndigheter. Ett stort antal överklaganden kan komma att innebära oförutsedda ekonomiska konsekvenser för Riksarkivet och de andra myndigheter där utlämnanden är en stor del av verksamheten.

Beslut i detta ärende har fattats av Riksarkivarien Karin Åström Iko. Ärendet har handlagts av Nina Okada, föredragande. Vid ärendets slutliga beredning har Désirée Veschetti, jurist och chef för förvaltningsenheten deltagit.

Karin Åström Iko

Nina Okada