

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

**Betänkandet SOU 2004:75 Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete  
(dnr Ju2004/7554/L6)**

---

Rikssarkivet tillstyrker förslaget att samma regler skall gälla för statliga bolag som kommunala. Förslagen kommer att leda till ökad insyn. Rikssarkivet har synpunkter på övergångsreglerna, kostnaderna m.m. Rikssarkivet tillstyrker också förslaget om nya regler för internationellt samarbete.

**Del 1 – i statliga företag**

*Arkivlagen*

När utredningen behandlar de praktiska frågorna (s. 122 ff.) behandlas sekretess och diarieföring utförligt. Arkivlagen behandlas mer översiktligt. Det står dock inget om att företagen på något vis skall undantas från reglerna.

Rikssarkivet utgår ifrån att samma regler skall gälla fullt ut för de statliga företagen som för statliga myndigheter. Det innebär, förutom vad som räknas upp på s.136, att företagen endast får gallra med stöd av lag, förordning, Rikssarkivets föreskrifter eller beslut, att företagen skall följa Rikssarkivets föreskrifter bl.a. om att framställa handlingar med material och metoder som gör att de kan bevaras, samt krav på arkivlokaler m.m. Det innebär också att arkivmyndigheterna skall ha tillsyn över företagen och kontrollera att de uppfyller kraven.

*Vilka företag omfattas?*

Rikssarkivet föreslår att regeringen skall tillkännage vilka företag som omfattas. Det är regeringen som företräder staten i företagen och lättast kan avgöra vilka företag som omfattas av reglerna. Om enskilda skall kunna utnyttja de nya reglerna behöver det vara lätt tillgängligt för alla var de gäller. Även arkivmyndigheterna behöver auktoritativt besked om vilka företag som omfattas av tillsynen.

Vilka företag som omfattas kommer att växla över tiden på grund av ändrade ägarförhållanden, börsnotering m.m. Det bör förtydligas vad som skall hända om ett företag inte längre omfattas av reglerna. Skall detta likställas med en statlig myndighet som upphör och är skyldig att leverera alla sina handlingar till arkivmyndigheten? Enligt Rikssarkivets uppfattning bör inte en mindre förändring i ägarmajoriteten medföra förändrad status. För att bevara kontinuiteten i arkiveringen bör så få förändringar som möjligt göras.

### *Ekonomiska konsekvenser för bolagen*

Utredningen bedömer att förslaget medför små kostnader för företagen. Riksarkivet ifrågasätter inte detta. En kostnad som inte tas upp är för det långsiktiga bevarandet. Ett aktiebolag kan i dag göra sig av med sina handlingar när de inte behövs i verksamheten. Detta är inte möjligt för en myndighet. För många företag är behovet av handlingar som är 30 år gamla och äldre begränsat. Ett företag kan då av ekonomiska skäl vilja göra sig av med handlingarna. En myndighet i denna situation har bara möjlighet att lämna över handlingarna till arkivmyndighet. Det förutsätter att en överenskommelse träffas om att den överlämnande myndigheten betalar för det framtida bevarandet, antingen på årsbasis eller som en engångskostnad. Ett företag kan välja att istället förstöra handlingarna.

Om förslaget genomförs blir detta inte längre möjligt. Företagen måste på samma sätt som myndigheterna betala för det långsiktiga bevarandet. Enligt Riksarkivets uppfattning är detta dock inte alltid en verklig merkostnad. Statliga företag har idag visserligen inte en legal skyldighet att bevara sina handlingar för all framtid. Många statliga företag är medvetna om värdet av att bevara handlingarna som en del av kulturarvet och har inga planer på att förstöra dem.

### *Arkivmyndigheternas kostnad för införande*

Arkivmyndigheterna kommer initialt behöva gå ut med omfattande information till alla företag som skall omfattas av de nya reglerna. Till detta bör anslås särskilda medel.

### *Arkivmyndigheternas kostnad för ökad tillsyn*

Utredningen konstaterar att förslaget innebär att de statliga arkivmyndigheterna skall utöva tillsyn över att de statliga företagen fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. Som Riksarkivet ovan redovisat kommer det också att bli aktuellt att utfärda föreskrifter för företagen. Utredningen uttalar att det är svårt för dem att bedöma vilket resursbehov det medför och lämnar därför inget förslag.

Att den nya arbetsuppgiften, att utöva tillsyn över ytterligare uppskattningsvis 70 objekt, kommer att innebära ett merarbete för arkivmyndigheterna är ställt utom allt tvivel. Riksarkivet bedömer att i vart fall fem nya årsarbetskrafter kommer att behövas.

För företagen kommer tillsynen att innebära att de får stöd och råd i diarie- och arkivfrågor. Kompetens som de tidigare har införskaffat på annat håll kommer de nu att erhålla från arkivmyndigheterna. Detta bör vara en besparing för företagen. Man kan då argumentera för att företagen, som verkar inom en kommersiell marknad, bör betala en avgift för denna tjänst. Det kan tyckas vara rimligt att arkivmyndigheten får ta ut en avgift från företagen för tillsynen.

Att ta ut avgifter för tillsyn är ingen enkel fråga. Frågan diskuteras för närvarande i flera sammanhang. Enligt Riksarkivets uppfattning är det stor risk att en tillsynsverksamhet påverkas negativt om den som utövar tillsyn är beroende av att ta ut avgift för tillsynen. Att ta ut avgifter är också i sig ett merarbete. Riksarkivet är därför principiellt tveksamt till att ta ut avgifter för tillsyn. Att generellt ta ut avgifter för all verkets tillsynsverksamhet avstyrks bestämt.

Sammanfattningsvis är det Riksarkivet ståndpunkt att uppgiften att utöva tillsyn över de statliga företagen kommer att innebära ett väsentligt merarbete. Frågan hur detta skall

finansieras måste lösas, genom anslagsöverföring eller på annat sätt; om inte kommer verksamheten att skadas. Riksarkivet förutsätter att regeringen återkommer i denna fråga.

### *Övergångsregler*

Utredningen föreslår att reglerna bara skall tillämpas på handlingar som kommer in till eller upprättas hos företagen efter det att lagen träder ikraft. Riksarkivet ser flera nackdelar med en sådan ordning. För företagen kommer det att bli svårt att hantera två typer av handlingar för vilka det gäller helt olika regler. Det kommer inte bara att uppstå problem när någon begär att få ut en handling med att ta ställning till vilken dag den uppkom för att avgöra om den omfattas av reglerna eller inte. Också den dagliga hanteringen kommer att bli problematisk med olika regler för handlingar som hör ihop.

När en statlig myndighet upphör skall arkivet överlämnas till arkivmyndigheten. Om verksamheten helt eller delvis övertas av en annan myndighet är det vanligt att Riksarkivet föreskriver att den andra myndigheten får överta handlingarna. Riksarkivet brukar också föreskriva att den övertagande myndigheten får införliva öppna ärenden i sitt eget arkiv. Detta för att det är praktiskt mycket svårt att hantera handlingar i samma ärende skilda från varandra. Samma problem kommer att uppstå för företagen.

För att garantera rätten till insyn i allmänna handlingar finns regler i bl.a. 6 § arkivlagen (1990:782) om hur arkivet skall organiseras. En viktig punkt (4) är att man skall avgränsa arkivet mot andra handlingar. Man får således inte blanda allmänna handlingar med andra handlingar. Det innebär med utredningens förslag att de handlingar som finns när de nya reglerna träder ikraft skall hanteras och arkivläggas för sig medan de nya handlingarna som blir allmänna inte får sammanblandas med tidigare handlingar. Detta gäller även pågående ärenden. Är ett företag t.ex. mitt i ett inköp skall handlingarna delas i två hälften som arkiveras olika beroende på när de kom in till företaget. Enligt Riksarkivets bedömning kommer detta att medföra svårigheter.

Å andra sidan är det inte heller oproblemiskt att förvandla alla ett företags handlingar till allmänna. Retroaktiviteten innebär att förutsättningarna plötsligt ändras mot vad som gällde när handlingarna tillkom. Detta har också nackdelar. En medelväg är att gå en tid tillbaka för att fånga upp de handlingar som fortfarande är aktuella, medan äldre handlingar inte skall omfattas av de nya reglerna.

För de företag som tidigare har varit myndigheter, t.ex. Posten och Telia kommer det att uppstå brott i kontinuiteten om endast nya handlingar omfattas av de nya reglerna. Alla är överens om att samhället idag är utsatt för stora förändringar, bl.a. beroende på den snabba teknikutvecklingen. För arkivbildning behövs emellertid ett långsiktigt perspektiv. För den som om hundra år studerar vår nutid kommer de långa linjerna att vara viktiga. Man kommer att vilja jämföra 1980-talet, 1990-talet, 2000-talet och 2010-talet med varandra. Om man tillåter stora skillnader i vad som bevaras från ett år till ett annat kommer detta inte att vara möjligt.

Riksarkivet har inget färdigt förslag i denna del. Verket föreslår att de nya reglerna skall tillämpas med viss retroaktivitet också på handlingar som finns hos bolagen den dag reglerna träder ikraft. För de bolag som tidigare varit myndigheter bör reglerna tillämpas retroaktivt fullt ut. I annat fall får man en lucka på 15 år i arkivbildningen.

### *Insyn i andra privaträttsliga objekt*

Utredningen lämnar inget förslag till insyn i andra privaträttsliga objekt än statliga företag. Man skriver att det finns utrymme för insyn i organ med stark anknytning till det allmänna genom t.ex. finansiering. Riksarkivet föreslår att man överväger att låta friskolorna omfattas av principen. Avsaknaden av reglering av friskolornas handlingar innebär dels att insynen i deras verksamhet är begränsad dels att det inte finns garantier för att handlingarna bevaras. För eleverna är det en rättssäkerhetsfråga att deras betyg finns kvar. Insynen kan eventuellt begränsas till vissa delar av verksamheten som har allmänt intresse.

### **Del 2 - i internationellt samarbete**

Riksarkivet stödjer förslaget. Dock bör några komplikationer som förslaget medför i sin nuvarande utformning observeras.

Föreslagna ändringar och tillägg i SekrL 2 kap. kommer sannolikt att underlätta för Sverige i förhandlingar med andra stater och mellanfolkliga organisationer, då man därigenom kan lämna garantier att vissa uppgifter inte röjs av svenska myndigheter. Förändringen innebär också att myndigheter vid sekretessprövningen slipper att ta politiska hänsyn genom en alltför vid tolkning av SekrL 2 kap, 1 §.

Sverige har en dualistisk syn på förhållandet mellan svensk lag och internationell rätt. Regeringen, eller den regeringen utser, ska se till att de avtal som ingås med annan stat eller mellanfolklig organisation inte strider mot svensk lag. Enligt detta synsätt ska svensk rätt ges företräde. Tillägget av 4 § i SekrL 2 kap. avser bara av riksdagen godkända avtal. För att kunna tillämpa lagen på ett korrekt sätt krävs då att svenska myndigheter dels vet vilka avtal som godkänts av riksdagen, dels känner till innehållet i dessa avtal. Det är en praktisk fråga som måste lösas på något sätt. Till detta skall läggas att många säkerhetsavtal som Sverige ingår framförhandlas och skrivs under av regeringen eller myndighet som fått regeringens bemyndigande. Därmed får förslaget på denna punkt begränsad räckvidd. Av samma skäl gör förändringen det inte heller alltid lättare för svenska förhandlare att garantera sina presumtiva avtalspartner att Sverige med sekretesslagen som stöd kan garantera skyddet av vissa uppgifter, eftersom avtalen inte prövas och godkänns av riksdagen. Motivet för utredningen i denna del är ambitionen att inte utvidga sekretessen mer än nödvändigt. Därför gör man begränsningen att det enbart är av riksdagen godkända avtal som omfattas av den nya paragrafen. För att uppnå eftersträvad förhandlingsposition internationellt vore det dock bättre om reglerna omfattade också avtal som regeringen godkänt.

Utredningens förslag rörande utrikessekretessen har en koppling till utredningens tidigare förslag i *Ordning och reda bland allmänna handlingar* (SOU 2002:97). Där ges

de statliga arkivmyndigheterna tillsynsansvar, förutom över statliga myndigheters arkivvård, också över deras registrering av allmänna handlingar. Många av de avtal som

diskuteras ovan innehåller bestämmelser rörande registrering av de handlingar som det avtalade samarbetet genererar. Det gäller exempelvis våra avtal med EU och NATO. Vanligen innehåller säkerhetsavtalen också krav på att de personer som har tillgång till hemliga uppgifter också skall ha genomgått "security clearance", dvs. ha genomgått registerkontroll och placerats i säkerhetsskyddsklass 2 eller 3 (beroende på vilken

skyddsnivå handlingarna på den inspekterade myndigheten hanterar) i enlighet med säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Det föreslagna utökade tillsynsansvaret kan i sig även utgöra en komponent när Sverige förhandlar med andra stater och mellanstatliga organisationer rörande säkerhetsskydd och informationsutbyte.

Beslutande i detta ärende har varit riksarkivarie Tomas Lidman. Närvarande vid den slutliga handläggningen har också varit arkivrådet Leif Gidlöf, förste arkivarie Gunnar Sundberg, förste arkivarie Britt-Marie Östholm, verksjurist Ulla Ahlqvist (föredragande del 1) och förste arkivarie Jan Dahlström (föredragande del 2).

Tomas Lidman

Ulla Ahlqvist

Jan Dahlström

Bilaga: Underremisser