

**Riksarkivets beslut att avslå en begäran om att få allmänna handlingar gallrade har inte ansetts vara överklagbart.**

Lagrum:

3 och 22 §§ förvaltningslagen (1986:223); 3 och 10 §§ arkivlagen (1990:782); 14 och 20 §§ arkivförordningen (1991:446)

*Riksarkivet* avslog i beslut den 19 oktober 2012 en begäran från B.H. om att vissa handlingar rörande honom och som förvarades där skulle förstöras. Som skäl för beslutet angav Riksarkivet bl.a. att myndigheten inte har någon laglig möjlighet att gallra i de arkiv som den har tagit emot som arkivmyndighet. Till beslutet fogades en överklagandehänvisning.

*B.H.* överklagade beslutet och yrkade att förvaltningsrätten, med ändring av Riksarkivet beslut, skulle förordna att myndigheten skulle förstöra vissa angivna handlingar.

*Förvaltningsrätten i Stockholm (2013-12-09, ordförande André)*

ytrade: Det har inte varit lagstiftarens intention att enskilda fritt ska kunna begära och få en gallring utförd enligt arkivlagen (1990:782) (jfr C. Gränström, L. Lundqvist och K. Fredriksson, *Arkivlagen, bakgrund och kommentarer*, 2 uppl., s. 176). En sådan rätt finns dock enligt 28 § personuppgiftslagen (1998:204), PUL, som anger att en personuppgiftsansvarig är skyldig att på begäran av den registrerade snarast rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med nyss nämnda lag. Frågan blir då om 28 § PUL är tillämplig i detta sammanhang. Förvaltningsrätten konstaterar här inledningsvis att det i 8 § PUL anges att bestämmelserna i lagen inte hindrar att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet. Med detta ska dock enligt förvaltningsrättens mening inte förstås att PUL i sin helhet inte är tillämplig när det gäller sådant arkivmaterial. Vad som avses är i stället att just sådana bestämmelser som skulle kunna hindra att arkivmaterial tas om hand – och inte andra bestämmelser såsom t.ex. den om rättelse – inte är tillämpliga (jfr S. Öman och H-O Lindblom, *Personuppgiftslagen*, en kommentar, 4 uppl., s. 189). Att på den grunden neka B.H. rättelse enligt 28 § PUL är alltså inte möjligt. – Riksarkivet har till stöd för sitt ställningstagande att myndigheten inte kan göra några rättelser i de arkiv som levererats till dem hänvisat till ett avgörande från Kammarrätten i Sundsvall (Kammarrätten i Sundsvalls dom av den 18 september 2007 i mål nr 2784-05). I det avgörandet konstaterades att ett landsarkivs hantering av ett utdrag ur en födelse- och dopbok som mottagits för arkivering och förvaring inte innefattade någon annan registrering eller behandling än manuell sådan, och att det därför inte var fråga om någon behandling av personuppgift enligt 5 § PUL. Detta innebar enligt kammarrätten att PUL inte var tillämplig varför någon rättelse inte kunde vidtas i enlighet med den lagen. – Förvaltningsrätten

har mot ovan angiven bakgrund att ta ställning till om Riksarkivet har haft fog för sitt ställningstagande att myndighetens hantering av de i detta mål aktuella personuppgifterna inte innefattar någon behandling i lagens mening. Vid denna bedömning konstaterar förvaltningsrätten att begreppet behandling per definition enligt lag innefattar varje åtgärd som vidtas i fråga om personuppgifter, t.ex. insamling, registrering och lagring. Begreppet är inte särskiljande i den meningen att det kan användas för att skilja ut vissa hanteringsformer som inte omfattas av lagen utan alla former av hantering omfattas av begreppet (jfr S. Öman och H-O Lindblom, a.a. s. 83 f.). I en statlig utredning uttalas t.o.m. att det inte går att tänka sig någon form av mänsklig eller automatiserad aktivitet beträffande personuppgifter som inte skulle innebära en behandling i lagens mening samt att även en hantering som endast innebär en passiv lagring av personuppgifter faller under begreppet (jfr SOU 2009:44 s. 92). Att Riksarkivet genom sin verksamhet behandlar de personuppgifter som är aktuella i målet står därmed klart och Riksarkivet är dessutom enligt förvaltningsrättens mening personuppgiftsansvarig för denna behandling. Frågan är dock om övriga rekvisit som krävs för att rättelse ska kunna komma i fråga i enlighet med PUL är uppfyllda; t.ex. om uppgifterna ingår i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning. Dessa frågor har Riksarkivet inte prövat i det överklagade beslutet och en sådan prövning bör enligt förvaltningsrättens mening ske av Riksarkivet som första instans. Målet ska därför visas åter dit för ny handläggning. – Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet och visar målet åter till Riksarkivet för ny handläggning.

*Riksarkivet* överklagade och yrkade att kammarrätten skulle upphäva förvaltningsrättens dom. Riksarkivet hänvisade till vad som tidigare anförts i målet och tillade bl.a. följande. Riksarkivet är enligt sin instruktion (2009:1593) en statlig arkivmyndighet och har därmed ett särskilt ansvar för den statliga arkivverksamheten som framgår av arkivlagen och arkivförordningen (1991:446). Riksarkivet har ingen befogenhet att besluta om att akter ska förstöras, att uppgifter ska raderas eller rättas, i de redan mottagna arkiven. Riksarkivets uppdrag är tvärtom att säkerställa samhällets behov av en långsiktig informationsförsörjning som garanterar innehåll, sammanhang och äkthet. Arkivlagstiftningens utgångspunkt är även att allmänna handlingar ska bevaras. – Det är respektive myndighet, i detta fall Säpo, som ansvarar för innehållet i och vården av sitt arkiv och att det uppfyller de rättsliga kraven. I detta ansvar ligger även att myndigheten verkställer föreskriven gallring (6 § arkivlagen). Gallring av uppgifter får således endast ske i enlighet med Riksarkivets föreskrifter (generella eller myndighetsspecifika) eller genom speciallagstiftning, som exempelvis polisdatlagen (2010:361). När myndigheternas arkiv lämnas över till Riksarkivet, så tas de emot i befintligt skick. Riksarkivet har inte i något avseende ansvar för innehållet i de mottagna arkiven. – Det har heller aldrig varit lagstiftarens avsikt att arkivmyndigheterna ska göras ansvariga för arkivens informationsinnehåll på ett sådant sätt att de ska gå igenom handlingarna och rätta, eller i efterhand gallra, det som från tid till annan bedöms olämpligt eller oriktigt. Det skulle få mycket stora och oförutsägbara

konsekvenser för rättssäkerheten och arkivens verksamhet om enskilda personer skulle kunna begära att uppgifter om dem raderas i de redan överlämnade och mottagna arkiven. – Då personuppgiftslagstiftningen är subsidiär till arkivlagstiftningen så ska den inte tillämpas vilket medför att rättelse och borttagande av uppgifter enligt 28 § PUL inte kan ske hos Riksarkivet. Personuppgiftsansvarig är istället de myndigheter där uppgifterna samlas in och behandlas. Det är dessa som också bestämmer ändamålen med behandlingen, inte Riksarkivet, som därmed givetvis inte heller är personuppgiftsansvarig.

*B.H.* yrkade att kammarrätten skulle avslå Riksarkivets överklagande och besluta att handlingar om honom i diverse sakakter förvarade hos Riksarkivet skulle gallras (utsorteras och förstöras).

*Kammarrätten i Stockholm (2015-03-02, Fridström, Edwardsson, referent, Odung)* yttrade: PUL är generellt tillämplig på all behandling av personuppgifter i Sverige. Särregler i andra författningar har emellertid företräde framför PUL. – Kammarrätten gör följande bedömning. – Det framgår av 8 § PUL att lagen inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet. Kammarrätten instämmer i förvaltningsrättens bedömning att detta endast gäller för själva omhändertagandet och bevarandet av arkivmaterialet. Precis som förvaltningsrätten anser kammarrätten även att Riksarkivets hantering och lagring av personuppgifter utgör behandling i den mening som avses i 3 § PUL och att Riksarkivet är personuppgiftsansvarig för denna behandling. – Målet ska därför återförvisas till Riksarkivet för att myndigheten som första instans ska utreda och ta ställning till huruvida övriga förutsättningar för rättelse enligt 28 § PUL är uppfyllda. Riksarkivet ska därför i första hand avgöra om 5 § PUL är tillämplig på dess behandling av de aktuella uppgifterna. PUL och bestämmelsen i 28 § om rättelse är nämligen inte tillämpliga om myndighetens behandling av personuppgifter inte omfattas av 5 § PUL. Vad Riksarkivet har anfört föranleder inte kammarrätten att göra någon annan bedömning än den förvaltningsrätten har gjort. – Överklagandet ska därför avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.

*Riksarkivet* överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle upphäva förvaltningsrättens och kammarrättens domar och fastställa Riksarkivets beslut.

*B.H.* ansåg att överklagandet skulle avslås och att hans begäran i ansökan till Riksarkivet skulle bifallas. Han anförde bl.a. att alla förvaltningsbeslut är överklagbara.

*Högsta förvaltningsdomstolen (2015-11-30, Jermsten, Ståhl, Rynning, Classon, Gäverth)* yttrade:

*Skälen för avgörandet*

B.H. har begärt att vissa handlingar hos Riksarkivet ska förstöras. Riksarkivet uppfattade detta som en begäran om att handlingarna ska gallras och avslag hans begäran med hänvisning till att det inte fanns laglig möjlighet att bifalla den.

Frågan i målet är om Riksarkivets beslut om att gallring inte kan ske får överklagas.

Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Av 3 § första stycket följer att om det i en annan lag eller i en förordning finns särskilda bestämmelser som reglerar överklagbarheten har de bestämmelserna företräde framför förvaltningslagens överklaganderegler.

Överklagandeinstitutets funktion är bl.a. att bereda den som berörs av ett besluts verkningar en möjlighet att få beslutet ändrat eller upphävt. Det är i princip endast beslut som har – eller är ägnade att få – en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet som är överklagbara. Avgörande för bedömningen av om ett beslut är överklagbart är dess innebörd och faktiska verkningar för den som berörs av det (se RÅ 2010 ref. 72 och HFD 2014 ref. 56).

Grundläggande bestämmelser om bevarande och gallring av allmänna handlingar hos myndigheter finns i arkivlagen. Enligt 3 § tredje stycket ska myndigheternas arkiv bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser 1) rätten att ta del av allmänna handlingar, 2) behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen, och 3) forskningens behov. Av 10 § första stycket framgår att allmänna handlingar får gallras. Vid gallring ska dock enligt andra stycket alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket. Arkivlagen saknar särskilda överklagandebestämmelser.

Enligt 14 § arkivförordningen får statliga myndigheter gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. Enligt 20 § får beslut enligt förordningen – förutom i ett fall som inte är aktuellt här – inte överklagas.

Arkivlagstiftningen har stark koppling till offentlighetsprincipen (se 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen). I arkivlagens bestämmelser om bevarande och gallring saknas utrymme för att beakta enskildas intressen av t.ex. skydd för den personliga integriteten och lagstiftningen medför inte några rättigheter för enskilda även om uppgifter om dem förekommer i de arkiverade handlingarna (jfr SOU 2015:39 s. 526 och 534). En enskild har således inte rätt att med stöd av denna lagstiftning få allmänna handlingar gallrade. Riksarkivets beslut att avslå B.H:s begäran om gallring kan därmed inte anses ha några andra faktiska verkningar för honom än att han gavs information om Riksarkivets hantering av

mottagna handlingar och hur Riksarkivet ser på tillämpningen av främst arkivlagens bestämmelser.

Av det anförda följer att Riksarkivets beslut att gallring inte kunde ske inte är överklagbart. Att det till beslutet fogats en överklagandehänvisning föranleder ingen annan bedömning.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar vidare att Riksarkivet inte hade anledning att uppfatta B.H:s skrivelse som en begäran om rättelse enligt 28 § PUL.

Kammarrättens och förvaltningsrättens domar ska därför undanröjas och B.H:s överklagande av Riksarkivets beslut avvisas.

#### *Högsta förvaltningsdomstolens avgörande*

Högsta förvaltningsdomstolen undanröjer kammarrättens och förvaltningsrättens domar samt avvisar B.H:s överklagande av Riksarkivets beslut.

Mål nr 1709-15, föredragande Emily Alfvén Nickson