Riksarkivet

2019-04-25

Dnr RA 04-2017/05870

Överlämnande av allmänna handlingar till Riksarkivet

Om Riksarkivets inspel till arkivutredningen

Riksarkivets olika inspel till arkivutredningen spänner över ett brett område. Frågeställningarna kan sammanfattas i tre huvudspår:

1) Helhetsperspektiv

Riksarkivet har en central roll inom landets informationsförsörjning. Som nationalarkiv har vi ett särskilt ansvar för både reglering, och tillsyn, bevarande och tillhandahållande av statsförvaltningens information. Ansvaret innebär även en nationell överblick. Riksarkivets uppdrag berör i olika omfattning både offentlig och privat sektor.

Riksarkivet anser att det måste finnas en samlad syn på informationsförsörjningen, där reglering och strukturering av information inte sprids ut på olika aktörer beroende på informationens typ och funktion, t.ex. om den är analog eller digital, offentlig eller privat. Oavsett var information skapas och vilken form den har, bör likartade förutsättningar finnas för att hantera, säkerställa, bevara och tillgängliggöra den på både kort och lång sikt.

Ett helhetsperspektiv på informationsförsörjning minskar risken för att samhällsviktig information förloras och att kulturarvet utarmas.

2) Informationens värde och värdering

Informationens värde kan betraktas från olika perspektiv; på kort och på lång sikt, för den enskilde individen och för samhället i stort. Var information skapas säger egentligen inget om dess värde. Inte heller vem som ansvarar för hanteringen av informationen. Om det finns ett regelverk eller inte har däremot stor betydelse för informationens värde och hur den värderas.

Värdering av information ska säkerställa att rätt information finns för verksamheten där den uppstått, för allmänhetens insyn samt behoven från rättskipning och forskning. Det framgår av arkivlagen som gäller för offentlig sektor. Motsvarande lagstiftning finns inte för privat sektor. Här finns ett behov av gemensamma utgångspunkter för värdering.

3) Samhällsviktig information

Riksarkivet efterlyser också fokus på så kallade samhällsviktiga verksamheter och den information som hanteras där. Det kan handla om energiförsörjning, hälso- och sjukvård, finansiella tjänster, infrastruktur samt självklart kärnkraft.

Samhällsviktiga verksamheter skapar information inom både offentlig och privat sektor. En enhetlig reglering av informationen saknas.

Vad som ska betraktas som samhällsviktig information behöver tydliggöras och kretsen som ska tillämpa (delar av) arkivlagen bör utökas så att samhällsviktig information, och annan information av allmänt intresse som inte finns i allmänna handlingar, bevaras och hålls tillgänglig.

Innehåll

Överlämnande av allmänna handlingar till Riksarkivet 1
Om Riksarkivets inspel till arkivutredningen 2
Sammanfattning 4
Förslag 4
Viktiga faktorer – behov och möjligheter för en ny modell 5
Begrepp 6
Begreppet leverans 6
Begreppet myndighet 6
Inledning 6
Ansvaret för arkiv 7
Myndigheternas ansvar för sitt arkiv 7
Riksarkivets ansvar efter ett överlämnande 8
Arkiv Riksarkivet har tillsyn över 8
Arkiv som Riksarkivet inte har tillsyn över 9
Överlämnande till Riksarkivet 10
Generellt om Riksarkivets övertagande och mottagande av arkiv 10
Överlämnande när handlingarna inte längre behövs för verksamheten 10
Överlämnande till kommunala arkiv 11
Övertagande efter ett ensidigt beslut från Riksarkivet 12
Förutsättningar för en nationell överblick 13
Grundläggande förutsättningar 13
Den svenska förvaltningsmodellen – delegerat ansvar 14
Förvaring av arkiv hos externa aktörer 14
Redovisning av arkiv i den Nationella arkivdatabasen 15
Hantering av arkiv vid verksamhetsförändringar 16
Finansiering av överlämnande och förvaring 17
Nuvarande finansieringsmodell 17
Avgifter 18
Problem med dagens finansieringsmodell 19
Avvecklingar och omstruktureringar 19
Dålig anpassning till det digitala samhället 19
Svårt att bedöma behovet av arkivlokaler 19
Bevarandekostnaderna ska täcka framtida tillhandahållande 20
Bristande incitament för överlämnande till Riksarkivet 22
Möjliga utvecklingsvägar 22
Nationell överblick 22
En överlämnandeplikt 23
Överlämnandeplaner 23
Tvingande bestämmelser om redovisning i den Nationella arkivdatabasen 24
Sanktionsmöjlighet 24
Finansieringsmodell 25
Framtidens överlämnanden 25

Sammanfattning

I denna skrivelse vill Riksarkivet framhålla behovet av förändrade bestämmelser om överlämnande till Riksarkivet av de arkiv som Riksarkivet har tillsyn över enligt arkivlagen (1990:782). Det behövs också en ändamålsenlig och stabil finansieringsmodell för att säkerställa den långsiktiga förvaringen av de överlämnade arkiven.

I skrivelsen beskrivs situationen för de arkiv som Riksarkivet har tillsyn över i nuläget. Mot bakgrund av förslagen om en helhetssyn på samhällets informationsförsörjning i Riksarkivets tidigare skrivelser till arkivutredningen[1] bör en förändrad reglering även tillämpas för de arkiv som kan komma att omfattas av en utökad tillämpning av arkivlagen.

Sammanfattningsvis innebär den nuvarande modellen för överlämnande av arkiv att Riksarkivet har svårt att planera resursbehovet för hantering och bevarande av de arkiv som kan komma att överlämnas i såväl analog som elektronisk form. Riksarkivet bedömer att systemet med att ta ut en årlig ersättning av den överlämnande myndigheten kommer att bli alltmer komplicerat ju längre tiden går efter det att handlingarna har överlämnats.

Förslag

- Riksarkivet vill att utredningen föreslår en långsiktig och stabil finansieringsmodell för överlämnande av allmänna handlingar till Riksarkivet.

- Riksarkivet vill ha lagkrav på att myndigheterna ska upprätta överlämnandeplaner för sina arkiv.

- Riksarkivet vill ha bättre sanktionsmöjligheter i sin tillsyn.

- Riksarkivet vill att 4 § arkivlagen förtydligas så att det framgår att myndigheterna även ansvarar för sådana arkiv som, vid verksamhetsövergångar, har överförts till dem från andra myndigheter.

- Riksarkivet vill att arkivutredningen utreder hur uppdragen inom normering och tillsyn kan justeras så att arkivmyndigheterna kan

---

[1] Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Helhetssyn på informationsförsörjning – Riksarkivets perspektiv*, 2018-09-27, Dnr RA 04-2017/5870
Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Arkivutredningens frågor till arkivsektorn*, 2018-11-23, Dnr RA 04-2017/5870
Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Riksarkivet, kommunerna och landstingen – Ett helhetsperspektiv på samhällets informationsförsörjning*, 2019-02-26, Dnr RA 04-2017/05870
Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område*, 2019-02-08, Dnr RA 04-2017/05870

agera direkt mot de externa aktörer där vissa myndigheter förvarar sina arkiv.

- Riksarkivet vill att överlämnande till Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv, av arkiv som står under Riksarkivets tillsyn, istället ska hanteras av Riksarkivet.

- Det kan finnas anledning att överväga möjligheten att sätta en tidpunkt från viken statliga myndigheter enbart får överlämna sina arkiv i elektronisk form, även om det fortsätter att finnas pappersarkiv hos myndigheterna.

- Om Riksarkivet får utökade uppgifter – utökad föreskriftsrätt, fler tillsynsuppgifter samt att sanktionsmöjlighet ges – behöver det säkerställas att det finns finansiering.

Viktiga faktorer – behov och möjligheter för en ny modell

- Incitamenten för att lämna över allmänna handlingar till Riksarkivet är för svaga.

- Myndigheternas verksamhet förändras i en allt snabbare takt. Det innebär att arkivbildningen blir mer komplicerad vilket även får följder för överlämnandet av arkiven till Riksarkivet, bl.a. högre kostnader. Det leder också till att det blir allt svårare att få överblick över den offentliga arkivverksamheten.

- En aspekt av att myndigheter inte överlämnar sitt arkiv till Riksarkivet är att de behåller de handlingar som *inte* behövs i verksamheten. Det kan innebära att arkiven inte blir lika tillgängliga för allmänheten och forskningen, på samma sätt som när de är överlämnade till Riksarkivet.

- Riksarkivets tidigare förslag[2] om att all offentlig arkivinformation ska redovisas i den Nationella arkivdatabasen, NAD, ger en nationell överblick utan att handlingarna behöver samlas på ett och samma ställe.

- Ett elektroniskt bevarande av arkiven är i sig inte mindre kostsamt än bevarandet av ett pappersarkiv, bland annat på grund av behovet av återkommande migrering. Det finns dock fördelar med att inte behöva bevara samma information på flera medium, så som man i många fall gör idag.

[2] Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Arkivutredningens frågor till arkivsektorn*, 2018-11-23, Dnr RA 04-2017/5870 s. 11 f

Begrepp

Begreppet leverans

De begrepp som används i lagstiftningen för överföringen av arkivmaterial till arkivmyndigheterna är *ska överlämnas*[3] (myndigheter m.fl.) och *ska återlämnas*[4] (vissa enskilda organ). För arkivmyndigheternas mottagande av arkivmaterialet används begreppet *har rätt att överta*. För de arkiv som inte står under Riksarkivets tillsyn används begreppet *får ta emot*.

I arkivsektorn används ofta begreppet *arkivleverans* för själva processen att överföra ett arkiv till en arkivmyndighet. Men begreppet *leverans* brukar, generellt sett, syfta på ett åtagande att avlämna en viss mängd av ett visst varuslag. Däremot brukar begreppet inte användas för avtal om ett individuellt bestämt varuparti eller gods.

Ett arkiv som ska överlämnas till Riksarkivet avser alltid ett visst bestämt arkivmaterial (typiskt sett hela eller vissa bestämda delar av ett arkiv från en viss myndighet). Begreppet *leveranser* används alltså något oegentligt i arkivsammanhang. I denna skrivelse använder Riksarkivet därför istället samma begrepp som i lagstiftningen; *övertagande*, *överlämnande*, osv. (se också bilagan).

Begreppet myndighet

Enligt arkivlagen 1, 2 och 2 a §§ ska vissa bestämmelser i lagen tillämpas även på vissa andra organ än myndigheter, se bilaga. Det innebär att begreppet *myndighet* i många bestämmelser också syftar på de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar med stöd av olika bestämmelser i annan lagstiftning, och som Riksarkivet, eller de kommunala arkivmyndigheterna, har tillsyn över.

Inledning

I skrivelsen *Inför översynen av arkivområdet och Riksarkivets roll och uppgifter*[5] har Riksarkivet kort beskrivit svårigheterna med att prognostisera resursbehovet för mottagande av framtida överlämnanden av arkiv och bevarande av dessa framför allt från statliga myndigheter. Riksarkivet framförde önskemål om att frågor om överlämnande, och då särskilt frågorna om en överlämnandeplikt och om finansieringsmodellen för att överta och bevara arkiv, skulle utredas.

---

[3] Arkivlagen och vissa registerförfattningar (se också Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Bestämmelser om överlämnande av arkivhandlingar till Riksarkivet i registerförfattningar*, 2019-04-08, Dnr RA 04-2017/05870)
[4] Lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring och förordningen (2015:605) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring
[5] Riksarkivets skrivelse till kulturdepartementet, *Inför översynen av arkivområdet och Riksarkivets roll och uppgifter*, 2017-06-29, Dnr RA 04-2017/5870

I arkivutredningens direktiv, Dir. 2017:106, står det att utredaren ska analysera ett antal frågor som handlar om arkivmyndigheternas framtida möjligheter att ta emot arkiv. Utredarens analys och förslag till åtgärder är avgörande för arkivmyndigheternas möjligheter att på lång sikt säkerställa en ändamålsenlig hantering av arkiven, och därmed samhällets långsiktiga informationsförsörjning.

De frågor som är viktiga för överlämnandet av arkiv till arkivmyndigheterna är framför allt de frågor där utredaren ska,

- utreda och lämna förslag på lämplig reglering och finansieringsmodell för överlämnande av arkiv till arkivmyndigheterna,
- analysera förutsättningarna för och bedöma om myndigheterna bör kunna få digital tillgång till levererade uppgifter och på vilket sätt det lämpligen kan genomföras,
- analysera de ekonomiska konsekvenserna för Riksarkivet och andra arkivmyndigheter på kort och lång sikt av den offentliga förvaltningens övergång till digitala processer.

I denna skrivelse vill Riksarkivet belysa den första av dessa frågor: Riksarkivets utmaningar och möjligheter när det gäller att överta arkiv från statliga myndigheter och vissa organ, såväl i analog som i elektronisk form. Redovisningen och ställningstagandena utgår enbart från sådant överlämnande som sker till Riksarkivet, inte överlämnande till de kommunala och landstingskommunala arkivmyndigheterna.

En omständighet som komplicerar arbetet med att få en överblick över den offentliga arkivverksamheten är att myndigheterna på senare år omorganiserats i en betydligt snabbare takt än när arkivlagen och arkivförordningen (1991:446) trädde i kraft, för nästan trettio år sedan. Det är en trend som man kan anta kommer att fortsätta. Den innebär att tidsperioderna för myndigheternas arkivbildning och informationshantering blir kortare. Det innebär också att arkivbildningen blir mer komplicerad då arkivbildarens verksamhet kan förändras flera gånger genom att verksamhet t.ex. läggs ner eller tillkommer.

Ansvaret för arkiv

Den svenska förvaltningsmodellen bygger på ett till myndigheterna delegerat ansvar för hanteringen av ärenden och administration av verksamheten. Det gäller också för myndigheternas arkivhantering. Modellen är viktig för att myndigheterna självständigt ska kunna utöva sitt myndighetsuppdrag.

Myndigheternas ansvar för sitt arkiv

Huvudprincipen, enligt 4 § arkivlagen, är att varje myndighet har det fulla ansvaret för sitt arkiv. I förarbetena[6] till arkivlagen framhålls att det är mest

[6] Prop. 1989/90:72 om arkiv m.m. s. 33 f.

rationellt att den arkivbildande myndigheten, som har kännedom om den egna verksamheten, också primärt behåller ansvaret för sitt arkiv.

I förarbetena[7] framgår det också att arkivet från en verksamhet som flyttas som regel får föras över till den myndighet som fortsättningsvis ska svara för verksamheten. Den nya myndigheten svarar i fortsättningen också för det överförda arkivmaterialet. Det gäller både då en verksamhet överförs från en myndighet som fortfarande finns kvar och där en verksamhet överförs från en myndighet som avvecklas. När arkivet efter en verksamhet som avvecklas, men där myndigheten finns kvar, är det naturligt att myndigheten fortsatt ansvarar för arkivet från den avvecklade verksamheten.

Att myndigheterna även har det fulla ansvaret för sådana arkiv som har överförts från andra myndigheter, i samband med verksamhetsflyttar, framgår inte tillräckligt tydligt av arkivlagen. I 4 § används uttrycket ”*sitt arkiv*”. Det har förekommit att bestämmelsen har uppfattas så att den bara skulle omfatta de handlingar som har bildats i myndighetens egen verksamhet, jämför 3 § första stycket första meningen. Jämför också 11 § första stycket.

Riksarkivet vill att 4 § arkivlagen förtydligas så att det framgår att myndigheterna även ansvarar för föregångares arkiv efter myndighetsombildningar och sådana arkiv som har överförts till dem från andra myndigheter, vid verksamhetsövergångar.

Riksarkivets ansvar efter ett överlämnande

Arkiv Riksarkivet har tillsyn över

Riksarkivet har tillsyn över arkiv hos

- statliga myndigheter
- sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring (överlämnandelagen),
- Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar vid förvaring av allmänna handlingar med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. (Svenska kyrkans överlämnandelag), och
- sådana organ som avses i 2 kap. 4 § första meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till OSL.[8]

Enligt 9 § 3 st. arkivlagen övergår hela ansvaret för arkivmaterialet till arkivmyndigheten när den övertar ett arkiv som står under dess tillsyn. Riksarkivet övertar alltså det fulla ansvaret för handlingarna för all framtid.

---

[7] Prop. 1989/90:72 om arkiv m.m. s. 56

[8] 1, 2, 7 och 8 §§ arkivlagen (1990:782) och 8 § arkivförordningen (1991:446)

Det innebär att Riksarkivet övertar ansvaret för arkivvården, vilket t.ex. innebär ansvar för att skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst, men också att migrera elektroniska handlingar så att de går att ta del av över tid.

Efter övertagandet ska Riksarkivet också lämna ut handlingarna enligt reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF), GDPR[9], förvaltningslagen (2017:900) (FL) och OSL.

Vid ett överlämnande överförs eventuell sekretess i handlingarna till arkivmyndigheten enligt 11 kap. 6 § OSL. Det innebär att sekretess för uppgifter i handlingarna även kan gälla mot den överlämnande myndigheten (eller organet) om de begär ut handlingarna från Riksarkivet.

Riksarkivet övertar däremot inte den arkivbildande myndighetens myndighetsuppgifter. Riksarkivet kan exempelvis inte besluta om rättelse i en handling, enligt 36 § förvaltningslagen.

När en arkivmyndighet har övertagit handlingar från en myndighet finns det ingen reglering som gör det möjligt att återlämna handlingarna till den överlämnande myndigheten, eller överlämna dem till någon annan myndighet.

Arkiv som Riksarkivet inte har tillsyn över

Enligt 6 § förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet (instruktionen) *får* Riksarkivet även *ta emot* arkivhandlingar, utöver vad som följer av arkivlagen, från riksdagen och dess verk, Regeringskansliet och kommunala myndigheter. Riksarkivet får också ta emot arkiv från enskilda om de är av särskild betydelse för forskning och kulturarv. De handlingarna hanteras på samma sätt som de arkiv som Riksarkivet har tillsyn över. Riksarkivets uppgift är att vårda och tillhandahålla arkivhandlingarna och att bevara arkiven för framtiden. Däremot finns det inga uttryckliga bestämmelser om hur ansvaret övergår till Riksarkivet. För en översikt över samtliga bestämmelser om övertagande, överlämnande, återlämnande och mottagande samt avgifter, se bilaga. Se också Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen om enskilda arkiv[10].

Regeringen och dess myndigheter

Bestämmelser om Regeringskansliets arkiv, inklusive arkiv inom utrikesrepresentationen finns i 53–60 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Enligt 56 § *ska* Regeringskansliet lämna

[9] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmänna dataskyddsförordningen)

[10] Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område*, 2019-02-08, Dnr RA 04-2017/05870

över arkivhandlingar till Riksarkivet vid de tidpunkter som förvaltningschefen och Riksarkivet kommer överens om.

Riksdagen och dess myndigheter

Enligt 14 kap. 2 § riksdagsordningen (2014:801) ska Riksdagsförvaltningen, när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, besluta om föreskrifter för bl.a. arkiv. Enligt 24 § Riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2014:3) om arkiv och gallring för riksdagen och dess organ *får* riksdagens arkiv och registratur *deponera* arkivhandlingar hos Riksarkivet efter överenskommelse. Riksdagen överlämnar alltså inte sina allmänna handlingar på samma sätt som andra.

Överlämnande till Riksarkivet

Generellt om Riksarkivets övertagande och mottagande av arkiv

Huvudregeln är att när handlingarna inte längre behövs i verksamheten *kan* statliga myndigheter (och andra organ som förvarar allmänna handlingar) överlämna dessa till Riksarkivet som i sin tur enligt arkivlagen *får* ta emot dem. Det finns också vissa tvingande bestämmelser om överlämnande till Riksarkivet.

Arkiv som står under Riksarkivets tillsyn överlämnas huvudsakligen till Riksarkivet i tre situationer;

- efter överenskommelse mellan myndigheten (eller organet) och Riksarkivet,
- när en myndighets verksamhet upphör utan att verksamheten förs över till en annan myndighet eller ett annat organ, eller
- när en myndighet överlämnar arkivet enligt tvingande bestämmelser i registerförfattningar.

För en beskrivning av överlämnande när en myndighets verksamhet upphör utan att verksamheten förs över till en annan myndighet eller ett annat organ, se avsnittet *Hantering av arkiv vid verksamhetsförändringar* på sidan 16.

För en beskrivning av överlämnande enligt registerförfattningar, se Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen om registerförfattningar[11].

Överlämnande när handlingarna inte längre behövs för verksamheten

När myndigheterna överlämnar arkivet, enligt huvudregeln i 9 § arkivlagen, ska handlingarna inte längre behövas för genomförande av verksamheten.

[11] Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Bestämmelser om överlämnande av arkivhandlingar till Riksarkivet i registerförfattningar*, 2019-04-08, Dnr RA 04-2017/05870

För att någorlunda kunna styra vad som överlämnas har Riksarkivet utarbetat riktlinjer[12] med principer för övertagande av arkiv som står under Riksarkivets tillsyn, Av riktlinjerna framgår det att arkiv som överlämnas inte bör innehålla handlingar som yngre än tio år. Inför mottagandet av arkiv med handlingar som är mellan 10 och 20 år görs en grundligare bedömning bland annat av hur frekvent materialet efterfrågas och hur omfattande handläggningen är, t.ex. i fråga om sekretessbedömningar vid utlämnande. Om hanteringen visar sig vara mer omfattande än normalt kan överlämnandet skjutas på framtiden, alternativt får arkivbildaren betala en högre bevarandeavgift, se avsnittet *Bevarandekostnaderna ska täcka framtida tillhandahållande* på sidan 20.

Riksarkivets riktlinjer anger att om en arkivbildare återkommande överlämnar arkiv med pappershandlingar bör det inte ske tätare än vart tionde år. Principerna gäller även för elektroniskt material. Undantag från riktlinjerna görs t.ex. när ett överlämnande sker enligt registerförfattningar, när det är nödvändigt av tekniska skäl eller när överlämnande av komplexa arkiv enligt Riksarkivets bedömning är ändamålsenliga. En annan situation då man ofta gör avsteg från riktlinjerna gäller s.k. ”efterleveranser”, dvs. överlämnande av arkivhandlingar som hör ihop med andra, redan överlämnade, arkiv. Det handlar ofta om mindre mängder handlingar, som av någon anledning inte överlämnats tillsammans med övriga handlingar, trots att de borde ha gjort det.

Överlämnande till kommunala arkiv

Enligt förordningen (2013:791) om särskilda arkivuppgifter för vissa kommunala arkivmyndigheter får Stockholms stadsarkiv, Värmlandsarkiv och Malmö stadsarkiv ta emot arkivhandlingar från vissa statliga myndigheter och organ som förvarar allmänna handlingar, inom sina respektive geografiska områden.

Riksarkivet har avtal med respektive arkiv som, mot ersättning, utför sina uppdrag på ett bra sätt och enligt Riksarkivets riktlinjer. Men systemet med statliga arkiv som förvaras hos kommunala arkivmyndigheter innebär komplikationer när det gäller styrning, ledning, samordning och enhetlighet. Lösningen kom till i en annan kontext, innan de regionala och lokala myndigheterna hade uppgått i de centrala myndigheterna. När landsarkiven fortfarande var egna myndigheter framstod därför lösningen som mera naturlig än den gör idag.

Riksarkivets generella hållning är att statligt material ska hanteras av staten. Riksarkivet vill att överlämnande till de tre kommunala arkiven istället ska hanteras av Riksarkivet. Den överlämnande myndigheten (eller organet) och Riksarkivet ska komma överens om överlämnandet och Riksarkivet ska överta ansvaret för arkiven som sedan kan placeras hos de kommunala

[12] Protokoll 2010-03-26, Riktlinjer för leveranser till Riksarkivet

arkiven. Detta gäller främst de arkiv som har ett sådant samband med arkiv som redan förvaras hos respektive kommunalt arkiv att de bör finnas på samma ställe. En sådan ordning skulle ge en bättre helhetssyn och överblick i linje med det som Riksarkivet redan har anfört i sin skrivelse *Arkivutredningens frågor till arkivsektorn*[13].

Övertagande efter ett ensidigt beslut från Riksarkivet

Det finns en möjlighet för Riksarkivet att ensidigt besluta om övertagande av arkiv som står under Riksarkivets tillsyn enligt 9 § 2 st. arkivlagen. Det kan ske i de fall då en myndighets (eller organs) arkivvård är undermålig och det finns en risk att arkivet eller delar av arkivet skadas eller på annat sätt går förlorat.

Möjligheten att överta ett arkiv enligt 9 § 2 st. är den enda sanktionsmöjligheten som arkivmyndigheterna har till sitt förfogande gentemot myndigheterna (och organen) i deras arkivvård. Riksarkivet har hittills inte använt möjligheten att ensidigt besluta om ett sådant övertagande. Det saknas alltså faktisk erfarenhet av ett sådant förfarande. Riksarkivet har ingen kännedom om huruvida någon av de kommunala eller landstingskommunala arkivmyndigheterna har använt möjligheten att ensidigt besluta om övertagande av arkiv som står under deras tillsyn.

Det viktigaste skälet för Riksarkivet att inte använda möjligheten ta över ett arkiv enligt 9 § 2 st. arkivlagen är att myndigheten (eller organet) ofta behöver ha tillgång till arkivhandlingarna i sin ärendehandläggning. Om arkivet istället skulle förvaras hos Riksarkivet skulle det innebära en omfattande administrativ börda såväl för myndigheten (eller organet) som för Riksarkivet. En annan aspekt är att eventuell sekretess i handlingarna, som tidigare nämnts, även skulle kunna gälla mot myndigheten (eller organet) när de begär ut handlingarna från Riksarkivet. Även om det troligaste är att sekretessbrytande bestämmelser eller bestämmelser om undantag från sekretess skulle vara tillämpliga i de allra flesta fallen, så innebär det ytterligare ett skäl mot att Riksarkivet ska utnyttja möjligheten att ta över ett arkiv.

Förutom för arkiv hos myndigheterna under regeringen gäller 9 § 2 st. också för de allmänna handlingar som finns hos vissa privaträttsliga organ. Det handlar om de organ som finns upptagna i bilagan till OSL och för Svenska kyrkan som förvarar sådana handlingar med stöd av Svenska kyrkans överlämnandelag. Det handlar också om de privaträttsliga organ som förvarar allmänna handlingar enligt överlämnandelagen. Förutom 9 § 2 st. arkivlagen finns också en motsvarande bestämmelse i 11 § överlämnandelagen. I dessa fall kan ett övertagande av arkivhandlingar efter

[13] Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Arkivutredningens frågor till arkivsektorn*, 2018-11-23, Dnr RA 04-2017/5870

ensidigt beslut av Riksarkivet bli aktuellt i de fall ett bolag inte tar hand om de allmänna handlingar de har i sin vård.

Ett övertagande innebär i sig omfattande arbetsinsatser och kostnader för Riksarkivet. Riksarkivet kan enligt sin instruktion ta ut avgifter för dessa kostnader.

Förutsättningar för en nationell överblick

Grundläggande förutsättningar

Enligt 2 och 3 §§ i Riksarkivets instruktion ska Riksarkivet ha överinseende över den offentliga arkivverksamheten och nationell överblick över arkivfrågorna samt följa arkivverksamheten i landet. Syftet med bestämmelserna är att Riksarkivet ska ha en samlad kunskap om arkivvården i förvaltningen. Det ska säkerställa att allmänna handlingar bevaras för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och forskningens behov enligt 3 § arkivlagen. Att myndigheterna ska vårda och dokumentera sina arkiv framgår av 5 och 6 §§ arkivlagen och 3 § arkivförordningen.

I 3 § 1 st. arkivförordningen står det att:

> Sedan ett ärende hos en myndighet har slutbehandlats ska de allmänna handlingarna i ärendet arkiveras. I samband med det ska myndigheten pröva i vilken omfattning sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen ska tas om hand för arkivering.

Bestämmelsen är inte så svår att förstå när det gäller bevarande av pappershandlingar. Men i takt med att myndigheternas ärendehandläggning blir allt mer digital har begreppet *handling* fått en vidare betydelse. I 3 § 3 st. arkivförordningen står det att:

> I fråga om diarier och journaler samt register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts.

Det innebär att delar av de uppgifter som lagras i verksamhetssystemen blir arkiverade när de läggs in, medan andra uppgifter arkiveras när de är slutbehandlade. Det normala idag är att verksamheternas information lagras i digitala verksamhetssystem där gränsen mellan handlingar som används i verksamheten och sådana som är arkiverade, i 3 § 3 st. arkivförordningens mening, kan vara svår att dra.

För att tydliggöra var i hanteringskedjan en viss information i ett verksamhetssystem befinner sig, behöver man göra en logisk avgränsning mellan vilken information som fortfarande behövs i verksamheten och information som är arkiverad i arkivförordningens mening. Den logiska avgränsningen kan vara teknisk eller organisatorisk. Om en viss information

fortfarande behövs i verksamheten eller om den ska anses vara arkiverad är helt avgörande för vem som ansvarar för informationen och vem som har behörighet att ta del av den.

Den svenska förvaltningsmodellen – delegerat ansvar

Till skillnad från exempelvis Danmark och Norge saknar Sverige en lagreglerad plikt för myndigheter (eller organ) att efter en bestämd tid överlämna sina arkiv till Riksarkivet, en så kallad leveransplikt eller överlämnandeplikt. Den svenska arkivlagens regler ger istället myndigheterna utrymme att själva välja tidpunkt för överenskommelse om överlämnande till arkivmyndigheterna. Detta stämmer väl överens med den svenska förvaltningsmodellen. Samtidigt innebär det att det är svårt att få en överblick över myndighetsarkivens omfattning.

Det delegerade ansvaret leder till att vissa myndigheter (eller organ) dröjer med att överlämna sina arkiv till Riksarkivet medan andra väljer att överlämna handlingar som de fortfarande behöver i sin verksamhet. Riksarkivet har svårt att bedöma hur många och hur stora arkiv som kan komma att överlämnas under de närmsta tio åren. Det gör det också svårt att prognosticera hur stor förvaringskapacitet Riksarkivet behöver på längre sikt.

Några av de större myndigheterna, exempelvis Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, har valt att behålla sina arkivhandlingar och förvara dem i egna centrala depåer. Andra som genomgår ett teknikskifte, digitalisering, vill å andra sidan överlämna arkivhandlingar som är yngre än 20 år till Riksarkivet, vanligtvis rör det sig då om pappershandlingar. Det är i de fallen inte ovanligt att myndigheten fortfarande är beroende av handlingarna under ett antal år vilket innebär att Riksarkivet återkommande måste tillhandahålla kopior av handlingarna, eller ibland låna ut dem till myndigheten.

En annan aspekt av att myndigheterna inte överlämnar sitt arkiv till Riksarkivet är att myndigheterna behåller de handlingar som *inte* behövs i verksamheten. Det kan innebära att arkiven inte blir lika tillgängliga för allmänheten och forskningen, på samma sätt som när de är överlämnade till Riksarkivet.

Förvaring av arkiv hos externa aktörer

Idag är det relativt vanligt att myndigheter väljer att förvara sina arkiv hos en kommersiell aktör. Dessa aktörer erbjuder ofta även andra tjänster förutom den fysiska förvaringen, t.ex. framtagning åt myndigheten själv, repro- och transporttjänster. När arkivet förvaras hos en kommersiell aktör behåller myndigheten det fulla ansvaret för arkivhandlingarna.

Utlämnandet av allmänna handlingar som förvaras hos en kommersiell aktör kan blir något mera omständligt än om handlingarna hade förvarats hos myndigheten eller hos Riksarkivet. Det finns exempel på att personalen hos

de externa aktörerna inte har haft tillräckliga kunskaper om att handlingarna omfattas av offentlighetsprincipen. Det finns också exempel på att sådana arkivlokaler, där myndigheter förvarar sina allmänna handlingar, t.ex. inte uppfyller Riksarkivets föreskrifter[14] avseende brandteknisk sektionering eller inkapsling av armaturer. Däremot har det, enligt Riksarkivets erfarenheter, t.ex. inte varit några problem att få tillträde till arkivlokalerna för att kunna utöva tillsyn.

Det är inte ovanligt att brister i myndigheternas arkivvård upptäcks först inför ett överlämnande till Riksarkivet. Att åtgärda brister, som t.ex. att man använt otillåtna aktomslag eller inte utfört föreskriven gallring i arkivet, kan innebära stora kostnader, oavsett om myndigheten väljer att åtgärda bristerna själva, eller om man väljer att låta Riksarkivet utföra det arbetet. Det finns flera exempel på situationer då myndigheter inför en kontorsflytt, då de nya lokalerna inte har plats för arkivet, har velat överlämna det till Riksarkivet. När man har förstått vad de nödvändiga åtgärderna kommer att kosta, har man istället för att åtgärda bristerna valt att behålla ansvaret för arkivet men deponera det hos en kommersiell aktör. Se också avsnitten *Bristande incitament för överlämnande till Riksarkivet* på sidan 22 och *Sanktionsmöjlighet* på sidan 24.

Riksarkivet vill att arkivutredningen utreder hur uppdragen inom normering och tillsyn kan justeras så att arkivmyndigheterna kan agera direkt mot de externa aktörer där vissa myndigheter förvarar sina arkiv.

Redovisning av arkiv i den Nationella arkivdatabasen

Som redan tidigare framförts[15] vill Riksarkivet ha ett uppdrag att utveckla den Nationella arkivdatabasen, NAD, så att den blir en övergripande nationell infrastruktur för arkivinformation. I NAD kan alla arkivinstitutioner i landet redovisa metadata om sina arkiv. Databasen gör det möjligt att få en samlad bild av vilka arkiv som finns, analogt och elektroniskt, samt hos vilken organisation arkiven förvaras. Idag redovisar inte myndigheterna, med några få undantag, sina arkiv i NAD. Men på sikt bör all offentlig arkivinformation – också myndigheternas arkivförteckningar – redovisas i där. Systemet ger en nationell överblick utan att arkivhandlingarna behöver samlas på ett och samma ställe.

Det finns myndigheter som redovisar metadata om sin information eller sina arkiv på sina egna webbplatser, eller på www.oppnadata.se. Men utöver bestämmelserna i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen), så finns det inget krav på att myndigheter och organ som förvarar allmänna handlingar ska redovisa

[14] Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkivlokaler (RA-FS 2013:4) och, enligt övergångsbestämmelser i denna, även Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1994:6) och allmänna råd om planering, utförande och drift av arkivlokaler, ändrade och omtryckta genom: RA-FS 1997:3

[15] Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Arkivutredningens frågor till arkivsektorn*, 2018-11-23, Dnr RA 04-2017/5870

information om sina arkiv eller informationsmängder på en gemensam plats. Arkiv och informationsmängder som inte finns redovisade publikt riskerar att inte användas eftersom potentiella användare saknar kännedom om att informationen överhuvudtaget finns tillgänglig.

När ett arkiv överlämnas till Riksarkivet så registreras det i Riksarkivets arkivinformationssystem och redovisas, publikt, i NAD. Det innebär att det blir sökbart för envar. Det innebär alltså, i många fall, att det blir mera tillgängligt än vad det hade varit om det hade funnits kvar hos den överlämnande myndigheten. Chansen att någon vill ta del av arkivet ökar alltså, vilket innebär att antalet utlämnanden ur arkivet kan bli fler hos Riksarkivet jämfört med vad de var hos den överlämnande myndigheten. Kostnaden för hanteringen av arkivet kan alltså, bara av den anledningen, öka när det överlämnas.

Riksarkivet avser att återkomma till arkivutredningen med en separat skrivelse om NAD.

Hantering av arkiv vid verksamhetsförändringar

Vid verksamhetsförändringar är det inte ovanligt att arkivverksamheten förbises. När en myndighet avvecklas ska arkivet inom tre månader överlämnas till arkivmyndigheten, om regeringen inte beslutar om något annat. Om en myndighets verksamhet flyttas över till en annan offentlig eller privat aktör behövs ofta arkivet hos den nya aktören och överförs därför oftast dit, genom beslut från regeringen. Enligt 5 § 8 p förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet är det Kammarkollegiet som har i uppdrag att efter beslut av regeringen hantera avvecklingsfrågor som återstår efter det att en myndighet har upphört. Det har ibland förekommit att det inte finns något beslut från regeringen att Kammarkollegiet ska hantera avvecklingsfrågorna efter det att en myndighet har upphört. Riksarkivet saknar då en motpart för frågor som uppkommer efter överlämnandet.

Överlämnande av arkivet när en myndighet upphör leder ofta till akutinsatser. Kostnaden för att ta emot och hantera arkiven blir ofta hög eftersom mycket av det förberedande arbetet istället måste göras efter det att överlämnandet har skett. Med bättre framförhållning och planering skulle man kunna hålla kostnaderna nere. Det är heller inte helt ovanligt att man inte budgeterat alls för arkivverksamheten i avvecklingsbudgeten – vilket innebär en kalldusch för myndigheten och Kammarkollegiet när kostnaderna för avvecklingen av arkiven och överlämnandet till Riksarkivet räknats fram. En omständighet som påverkar kostnaderna är att det inte heller är ovanligt att myndigheternas arkiv har försummats eller prioriterats ner under lång tid. När myndigheten sedan läggs ner återstår ett stort arbete med att säkerställa att arkiven uppfyller regelverket för arkivvård. Kammarkollegiets arbete skulle förenklas och kostnaderna för överlämnandet skulle kunna hållas nere

om myndigheterna löpande uppdaterade sina arkivredovisningar och upprättade överlämnandeplaner.

Arkivbildningen kompliceras av att myndigheternas verksamhet förändras i en allt snabbare takt. Det gör att Riksarkivets arbete med att få en överblick över den offentliga arkivverksamheten blir allt svårare, och det leder också till högre kostnader för den offentliga arkivhanteringen.

Finansiering av överlämnande och förvaring

Systemet med att den överlämnande myndigheten ska betala för kostnaden att förvara arkivet infördes 1993 och har nu varit i bruk i över 25 år.

Bestämmelser om finansiering av arkivmyndigheternas övertagande av arkiv finns i 17 § arkivförordningen. Där regleras det att Riksarkivet i samband med att arkivhandlingar överlämnas ska träffa överenskommelse med den överlämnande myndigheten om ersättning för arkivmyndigheternas kostnader för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna samt för de engångskostnader som uppkommer i samband med övertagandet. Normalt tar Riksarkivet ut avgiften genom att årligen fakturera de överlämnande myndigheterna för hanteringen av de överlämnade arkiven.

Mottagningsavgiften ska täcka kostnaderna för att ta emot och registrera det hos Riksarkivet, och är relativt enkel att beräkna. Bevarandeavgiften är mer komplex och svårberäknad.

Nuvarande finansieringsmodell

Regeringen införde den nu gällande finansieringsmodellen den 1 januari 2000. Motiven till modellen var i huvudsak två:

- Avgifterna skulle öka de arkivbildande myndigheternas kostnadsmedvetande och känsla för lokaloptimering och gallring.
- Arkivhanteringen i den samlade statsförvaltningen skulle effektiviseras av att arkivmyndigheterna inte längre betraktades om en kostnadsfri resurs och avlastning.

Avsikten var att ersättningen skulle hanteras i två steg, engångskostnaderna avsågs bli reglerade direkt mellan parterna, medan de årliga bevarandekostnaderna skulle täckas genom en nivåsänkning av den levererande myndighetens anslag och motsvarande höjning hos arkivmyndigheten (anslagsöverföring)[16] Steg nummer två, beslut om anslagsöverföring från den överlämnande myndigheten till Riksarkivet, har i det närmaste upphört att fungera. Regeringen har inte fattat några nya sådana beslut på flera år. Riksarkivet har inte någon klar bild av orsakerna bakom detta.

[16] Prop. 1992/93:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94, bil 12 s. 105 f.

När det inte sker någon överföring av anslag fortsätter Riksarkivet att fakturera de överlämnande myndigheterna och ersättningsbeloppet räknas upp varje år. I dagsläget har Riksarkivet ca 600 avtal om överlämnande som faktureras varje år. Avgifterna täcker inte kostnaderna fullt ut.

Avgifter

Riksarkivet tar ut två typer av överlämnandeavgifter med stöd av 17 § arkivförordningen:

Mottagningsavgiften ska täcka Riksarkivets engångskostnader i samband med överlämnandet av arkivet. Avgiften ska täcka de kostnader som är direkt förknippade med mottagandet av arkivet såsom, kontroll, registrering, etc. När det gäller analoga ljud och videoupptagningar ingår också överföring till ett lagringsbeständigt medium, genom digitisering.

Bevarandeavgiften ska täcka Riksarkivets årliga kostnader för förvaring, vård och tillhandahållande av arkiven. Tillhandahållandet innefattar framtagning och besvarande av forskarförfrågningar och beräknas utifrån en bedömd användningsfrekvens per år och styckkostnad per framtagning, besvarande av förfrågan och den sekretessprövning som krävs. Eftersom avgifterna för tillhandahållande baseras på bedömningar regleras det numera i överenskommelserna att omförhandling kan ske i denna del om de faktiska kostnaderna visar sig avvika stort i förhållande till bedömningen.

Enligt 33 § Riksarkivets instruktion får Riksarkivet ta ut mottagningsavgifter och bevarandeavgifter inom ramen för full kostnadstäckning. Det innebär att avgifterna får understiga, men inte överstiga de aktuella kostnaderna.

Om arkiven vid överlämnandet inte uppfyller kraven i Riksarkivets föreskrifter ska Riksarkivet med stöd av 32 § instruktionen även ta ut en *tilläggsavgift* för bland annat ordnings- och förteckningsarbeten eller vårdinsatser. Ett överlämnat arkiv anses inte uppfylla kraven om det exempelvis inte är ordnat, förtecknat eller gallrat enligt gällande föreskrifter. Det kan också vara fråga om nödvändiga vårdinsatser, t.ex. byte av aktomslag eller rensning från plastfickor. Avgifterna beräknas från fall till fall med utgångspunkt från det beräknade antalet arbetstimmar samt Riksarkivets timkostnad. Detta gäller också för bevarandeinsatser för elektroniskt framställda handlingar (born-digital) från nedlagda myndigheter eller myndigheter som saknar egen kompetens. Tilläggsavgifterna ska motsvara full kostnadstäckning.

För en översikt över avgifterna i förhållande till samtliga bestämmelser om övertagande, överlämnande, återlämnande och mottagande, se bilaga.

Problem med dagens finansieringsmodell

Avvecklingar och omstruktureringar

Det är inte reglerat hur uppbörden ska hanteras när en myndighet har upphört, vilket gör att ersättningen för ett överlämnat arkiv kan upphöra helt. Riksarkivet har istället försökt finna en lösning vid varje enskilt tillfälle. För avvecklade myndigheter har det utvecklats en praxis att Riksarkivet tar ut en engångsavgift som motsvarar 20 års bevarande, vilket kan accepteras av de flesta myndigheterna i samband med avvecklandet, men som inte täcker Riksarkivets långsiktiga kostnader.

Sedan dagens finansieringsmodell infördes har det skett en betydande omstrukturering av myndigheterna inom den statliga förvaltningen. Många myndigheter har upphört eller slagits ihop och nya myndigheter har tillkommit. Det har gjort det allt mer komplicerat och resurskrävande för Riksarkivet att årligen ta ut ersättningen för bevarandet av mottagna arkiv.

Dålig anpassning till det digitala samhället

Regeringens mål och samhällets utveckling förutsätter numera att myndigheternas information är digital. Den nuvarande finansieringsmodellen var i första hand framtagen för att beräkna kostnaderna för överlämnande av pappershandlingar, därför utgår avgifterna ofta från det antal hyllmeter som arkivet upptar. Det innebär att det bli svårt att använda modellen rakt av för att beräkna kostnaden för att bevara elektroniska och audiovisuella handlingar. Därutöver innefattar ett elektroniskt bevarande fler bevarandeåtgärder än vad som gäller för pappershandlingar. Det elektroniska materialet måste normalt konverteras till ett medium för långsiktigt bevarande och därefter återkommande migreras, för att säkerställa att det inte uppstår några informationsförluster.

Förvaltningens digitalisering leder succesivt till att statliga myndigheter helt går över till elektroniska medium. För att ta hem effekterna av digitaliseringen och spara kostnader vill de därför gärna avveckla sina pappersarkiv och överlämna dem till Riksarkivet. I förlängningen innebär det en besparing för den enskilda myndigheten men ingen faktisk besparing eller effektivisering för ”koncernen” staten. Kostnaderna för att förvara pappersarkiv flyttas istället över till en annan del av förvaltningen, i det här fallet Riksarkivet. Den besparing som myndigheten gör, genom att enbart förvara sin information elektroniskt, bör finansiera Riksarkivets hantering av pappershandlingarna. Det förutsätter att den faktiska kostnaden för myndigheternas förvaring av arkiv går att beräkna.

Svårt att bedöma behovet av arkivlokaler

För att bedöma det framtida behovet av arkivlokaler genomförde Riksarkivet våren 2018 en enkät där de statliga myndigheterna bland annat svarade på frågor om hur många hyllmeter analogt arkivmaterial som de har planerat att överlämna till Riksarkivet inom de närmaste tio åren. Enkäten besvarades

huvudsakligen av de små och medelstora myndigheterna och visade att det rör sig om ca 430 000 hyllmeter arkivhandlingar. Enkäten saknar emellertid uppgifter från de stora myndigheterna och uppgifter om elektroniska handlingar.

Att bygga arkivlokaler är kostsamt, både att bygga nytt och att bygga ut, och sådana projekt har långa ledtider. Det är också kostsamt att flytta arkiv. Att bygga arkivlokaler utan att ha rimliga uppskattningar av kommande behov är orimligt också därför att man inte kan ha tomma lokaler i avvaktan på att de ska fyllas.

Riksarkivet förvarar idag nästan 80 hyllmil pappershandlingar, över fem miljoner kartor och ritningar, ca 85 000 rullar mikrofilm[17] och knappt sex petabyte data. Om alla de myndigheter som har angett att de vill överlämna arkiv också gör det, skulle det innebära att Riksarkivets arkivlokaler måste utökas med minst 50 procent inom ca 30 år. Riksarkivets kostnader idag för att förvara arkiv uppgår till ca 25 procent av anslaget och kommer att öka genom de nya lokaler som är under uppbyggnad. För att göra en riktig bedömning av den faktiska kostnaden för bevarandet av offentliga arkiv är det därför viktigt att inte bara se till kostnaderna hos arkivmyndigheterna utan även räkna med den alternativa kostnaden att förvara arkiven hos myndigheterna. Idag saknas uppgifter om myndigheternas kostnader för förvaring av sina arkiv, såväl analogt som elektroniskt. En annan kostnad som är intressant i sammanhanget är myndigheternas kostnader för digitisering av sina analoga handlingar.

Bevarandekostnaderna ska täcka framtida tillhandahållande

I kostnaden för bevarande ingår kostnaden för det framtida tillhandahållandet av arkivet. Det är en kostnad som är efterfrågestyrd och bygger på en uppskattning av hur frekvent efterfrågat materialet kommer att vara i framtiden. Det är inte ovanligt att den fastställda ersättningen inte täcker kostnaderna fullt ut. Sammantaget är risken för detta större med moderna arkiv.

Synlighet

Det finns flera orsaker till att den delen av bevarandeavgiften är svår att förutspå. Arkiv är till för att användas och genom att Riksarkivet publicerar information om mottagna arkiv i NAD blir de sökbara, lättare att hitta och därmed mera efterfrågade, jämfört med när arkivet fanns hos myndigheten. Det är heller inte ovanligt att den överlämnande myndighetens personal efterfrågar handlingarna i större utsträckning än vad som gick att förutse.

Som vi redan konstaterat kan efterfrågan på arkivmaterialet och därmed kostnaden för hanteringen, öka bara genom att arkivet överlämnas till Riksarkivet.

[17] Riksarkivets årsredovisning 2018

Sekretess

En annan fråga som gör att hanteringen blir mer kostsam hos Riksarkivet är när det finns uppgifter i handlingarna som omfattas av sekretess. Förutom den sedvanliga sekretessprövningen vid utlämnande till allmänheten gäller också sekretess mot den överlämnande myndigheten (eller organet). Det innebär att antalet sekretessprövningar ökar, eftersom de behöver göras även när personalen på den överlämnande myndigheten begär ut handlingar ur arkivet.

Samtidigt innebär ett överlämnande att handlingarna flyttas bort från dem som har både faktisk kännedom om ärendena och juridisk kompetens för just det materialet. Sekretessprövningarna ska istället göras av Riksarkivets personal, som omöjligen kan ha samma nivå av specialistkompetens som de överlämnande myndigheterna, eftersom Riksarkivet förvarar så mycket information från vitt skilda områden inom statsförvaltningen.

För att upprätthålla rättssäkerheten och inte riskera att Riksarkivet blir ”onödigt försiktiga” med att lämna ut känsliga uppgifter krävs ofta samråd med de överlämnade myndigheterna, eller med andra experter. Det är tidskrävande för båda parter och innebär extra väntetider för dem som begär ut handlingar.

Ibland har Riksarkivet tagit emot arkiv, trots att man redan på förhand har vetat att det skulle vara en stor efterfrågan och mycket sekretessprövningar. I några sådana fall har man baserat avgifterna på den faktiska kostnaden för tillhandahållandet, för att justera avgiften i efterhand. Det har visat sig vara en resurskrävande och krånglig modell. Att tidredovisa varje moment försvåras av att handläggarna ofta arbetar parallellt med flera ärenden och sekretessprövningar och att flera olika medarbetare, med olika kompetens, involverade i samma ärende. Hur mycket tid och resurser som olika handläggare lägger på detta är alltså svårt att följa upp. Justeringar av avgifterna, upp och ner, får också konsekvenser för Riksarkivet långsiktiga kompetensförsörjning, genom att antalet anställda blir beroende av fluktuationer i efterfrågan mellan olika år. Detta blir särskilt sårbart när det gäller komplicerade arkiv med mycket sekretessbedömningar, som tar lång tid att lära sig.

Ökad efterfrågan på grund av externa orsaker

Skillnaden i fastställd avgift och faktisk kostnad blir särskilt kännbar för Riksarkivet när det sker en lagändring eller regeringen gör ett politiskt åtagande som innebär att myndigheter och enskilda personer måste få tillgång till äldre handlingar för att kunna utöva sin rätt. Även oförutsedda händelser i omvärlden eller uppmärksamhet för olika frågor i media påverkar efterfrågan, även om detta givetvis hade gällt om arkivet hade funnits kvar hos myndigheten. Risken för det är större med moderna arkiv.

Ett exempel på en lagstiftning som kraftigt påverkat Riksarkivets verksamhet är lagen (2013:488) om förnyelse av vissa inskrivningar i fastighetsregistret (förnyelselagen). Den innebar att äldre inskrivningar skulle förfalla om fastighetsägarna inte ansökte om förnyelse innan den 31 december 2018. Inför sista ansökningsdatum har antalet frågor rörande avtalsservitut varit mycket stort, vilket har krävt 2,5 årsarbetskrafter under 2018 vid Riksarkivets arkivförvarande enhet i Härnösand som förvarar Inskrivningsmyndighetens arkiv. Vid denna typ av händelser kan den överlämnande myndigheten knappast belastas med kostnaden, utan den överskjutande kostnaden för tillhandahållandet måste täckas genom Riksarkivets förvaltningsanslag.

Bristande incitament för överlämnande till Riksarkivet

Riksarkivets tillsyn hos myndigheterna (och organen) sker, till största delen, på systemnivå. Det innebär att bristande arkivvård inte alltid upptäcks vid tillsynen. Tillsynshandläggarna har ingen möjlighet att gå igenom hela myndighetens arkiv vid ett tillsynsbesök utan måste, åtminstone delvis, förlita sig på de uppgifter som myndigheten (eller organet) lämnar om sin arkivhantering. Det innebär att eventuella brister i många fall inte upptäcks förrän arkivet ska överlämnas till Riksarkivet. När Riksarkivet kräver att myndigheten ska åtgärda bristerna, alternativt tar ut avgifter för att Riksarkivet ska åtgärda dem, blir det billigare för myndigheten att behålla arkivet hos sig. Åtminstone på kort sikt, eftersom ”skulden”, i form av arbete som måste utföras i arkivet, kvarstår.

Som vi konstaterade ovan ökar också kostnaderna för utlämnande efter ett överlämnande till Riksarkivet. Det innebär i många fall att avgifterna för överlämnandet blir större än de kostnader som myndigheterna har för att behålla arkivet, särskilt om man inte räknar personalkostnaderna för dem som hanterar arkivet hos myndigheten, eller frigör de lokaler där myndigheten förvarade arkivet.

Incitamenten för att lämna över arkiv till Riksarkivet är för svaga. Se också avsnittet om *Sanktionsmöjlighet* på sidan 24.

Möjliga utvecklingsvägar

Nationell överblick

Med dagens regelverk är det svårt att få den nationella överblick som är en del av Riksarkivets uppdrag. För att stärka förutsättningarna att få en tillfredställande överblick över samhällets arkivverksamhet och informationsförsörjning behövs en högre grad av styrning och kontroll än vad som är fallet idag. Ansvaret att styra och vägleda informations-hanteringen bör hållas samlat, oberoende av om informationen är analog eller elektronisk, om den är öppen eller skyddad eller om den är historisk eller nyskapad.

En överlämnandeplikt

Riksarkivet har resonerat kring möjligheten att i likhet med Danmark och Norge, införa en lagreglerad plikt att allt arkivmaterial som är äldre än en viss tidsperiod ska överlämnas till Riksarkivet. Det skulle vara ett sätt att få överblick och kontroll över alla statliga myndigheters arkiv. Samtidigt skulle det medföra flera svåra gränsdragningsfrågor, t.ex. när det är lämpligt att arkivet överlämnas? Skulle det vara fem år som i Danmark eller tio år eller kanske 30 år? Hur skulle en sådan modell påverka arkivhanteringen hos myndigheterna och hos Riksarkivet?

Vissa myndigheter behöver sina handlingar betydligt längre än 5, 10 eller 30 år. Ska olika myndigheter ha olika tidsfrister, eller ska man kunna ansöka om dispens? Hur omfattande blir i så fall dispensförfarandet? Och skulle dispensmöjligheten försämra incitamenten för myndigheterna att överlämna sina arkiv?

Hur bestämmer man ett arkivs ålder? Är utgångspunkten för ett arkivs ålder när handlingarna bildas eller är det när de har anses arkiverade enligt arkivförordningen? Hur gör man med handlingar som fortfarande behövs i verksamheten, men är arkiverade? Och hur ofta ska överlämnandet ske? En gång vart femte eller trettionde år? Att överlämna arkivhandlingar en gång om året i takt med att de uppfyller tidsfristen, skulle vara helt ogörligt.

Innan arkivlagen trädde i kraft fanns det en bestämmelse med tidsfrist på 100 år för överlämnande av arkivhandlingar till landsarkiven, vilket i alla händelser vore en allt för lång tidsfrist i dag.

En överlämnandeplikt skulle innebära ett förändrat fokus för Riksarkivet med tyngdpunkt på mottagande av arkiv och utlämnande av handlingar till myndigheterna för deras handläggning. Det skulle också innebära ökade kostnader för den faktiska förvaringen, oavsett om den sker i analog eller elektronisk form. Riksarkivets anslag måste då dimensioneras för att täcka utbyggnaden av nya arkivlokaler och serverutrymme. För de större myndigheterna med egna arkivdepåer skulle den mest rimliga lösningen vara att Riksarkivet tar över deras arkivlokaler när de avvecklar sina pappersarkiv och överlämnar ansvaret för dem till Riksarkivet.

Enligt Riksarkivets bedömning skulle fasta tidsfrister för överlämnande vara en dyr lösning för statsförvaltningen som också känns främmande i den svenska delegerade förvaltningsmodellen. Dessutom är det omöjligt att ha samma frister för olika typer av verksamheter. Riksarkivet vill istället föreslå att man inför obligatoriska överlämnandeplaner för myndigheterna.

Överlämnandeplaner

Riksarkivet vill att det införs ett krav på att myndigheterna ska ta fram, och återkommande revidera, planer för överlämnande av sina arkiv. Överlämnandeplanerna ska utgöra en del av myndigheternas

arkivredovisning och tas fram i samråd med Riksarkivet. Riksarkivet ska vägleda myndigheterna i deras bedömning av vad som bör bevaras och när det kan vara lämpligt att överlämna arkiven. I dagsläget sker överlämnande uteslutande på myndigheternas initiativ.

Överlämnandeplanerna har också fördelen att myndigheterna får bättre kontroll över vad de har i arkiven och vad som så småningom ska överlämnas till Riksarkivet. Överlämnandeplaner skulle också kunna ge ytterligare incitament till kontinuerlig arkivvård. Arbetet med brister i arkivvården skulle behöva planeras in och utföras inför överlämnandet.

Det är svårt att beräkna omfattningen av ett arkivbestånd, eftersom det kan innehålla många olika format och behovet av utrymme är beroende av hur man organiserar arkivet. Överlämnandeplaner skulle underlätta beräkningarna och planeringen av överlämnandet. Samtidigt skulle Riksarkivet få en bättre överblick och möjlighet att prognostisera framtida behov av arkivlokaler och serverutrymme.

Riksarkivet föreslår att det införs ett lagkrav på att myndigheterna ska upprätta överlämnandeplaner för sina arkiv. Riksarkivet bör få föreskriftsrätt för hur planerna ska utformas.

Tvingande bestämmelser om redovisning i den Nationella arkivdatabasen

För att få en överblick över arkivverksamheten och arkiven i landet behöver arkiven inte samlas på ett ställe. Det räcker att det finns en gemensam arkivdatabas där myndigheter och enskilda organ kan redovisa sina arkiv eller informationsmängder så att användarna kan få information om vilka arkiv som finns och var de förvaras. Om man ska få en heltäckande överblick kan redovisningen inte vara frivillig. Alla arkiv som omfattas av arkivlagens bestämmelser måste finnas redovisade.

Riksarkivet föreslår att det i arkivlagen införs bestämmelser som ställer krav på arkivbildande myndigheter att redovisa metadata om sina arkiv i NAD. Riksarkivet avser att återkomma med en separat skrivelse om NAD.

Sanktionsmöjlighet

För att ge myndigheterna ökade incitament att följa arkivlagens bestämmelser och Riksarkivets föreskrifter (RA-FS och RA-MS) bör Riksarkivets tillsynsuppdrag stärkas. Samtidigt bör det införas någon annan form av sanktion än ett ensidigt beslut om övertagande av enligt 9 § 2 st. arkivlagen, som kan utdömas när myndigheterna (och organen) inte följer kraven på arkivvård.

Riksarkivet anser att en ny lagreglerad sanktionsmöjlighet vid bristande arkivvård bör utredas.

Finansieringsmodell

Det behövs en enklare och mer effektiv finansieringsform som gör det möjligt att täcka arkivmyndigheternas faktiska kostnader för mottagande och bevarande av de överlämnade arkiven. Som det är idag försvåras beräkningen av bevarandeavgiften av att den omfattar så väl faktiska kostnader som uppskattade kostnader för att tillhandahålla arkiven. Avgiften för att tillhandahålla arkiven infördes som ett incitament för myndigheterna att inte överlämna för ungt material. Vi kan idag konstatera att den inte har fått avsedd effekt. Överföringen av delar av förvaltningsanslaget, som var en förutsättning för modellen, har också upphört.

Riksarkivet ser fram emot att utredningen föreslår en långsiktig och stabil finansieringsmodell för överlämnande av allmänna handlingar till Riksarkivet.

Om Riksarkivet får utökade uppgifter – utökade föreskriftsrätt, fler tillsynsuppgifter samt att sanktionsmöjlighet ges – behöver det säkerställas att det finns finansiering.

Framtidens överlämnanden

När samhället och den offentliga förvaltningens informationsförsörjning och hantering har blivit elektronisk uppstår frågan om informationen fortfarande måste bevaras både på papper och elektroniskt. För vissa handlingar med särskilt bevisvärde kan det finnas skäl för en pappershandling. Men i övrigt borde det vara lämpligt att undvika pappershantering och att istället bevara informationen i det medium den normalt skapats, dvs. elektroniskt. Även om det under lång tid framåt kommer att finnas pappersarkiv hos myndigheterna, som de behöver överlämna till Riksarkivet, kan det ändå finnas anledning att överväga möjligheten att sätta en tidpunkt från viken statliga myndigheter enbart får överlämna sina arkiv i elektronisk form.

Ett elektroniskt bevarande av arkiven är i sig inte mindre kostsamt än bevarandet av ett pappersarkiv, bland annat på grund av behovet av återkommande migrering. Det finns dock fördelar med att inte behöva bevara samma information på flera medium, så som man i många fall gör idag. En elektronisk förvaring av arkiv är också mindre utrymmeskrävande. Det blir också lättare att tillgängliggöra på olika sätt som lämpar sig för vidare användning än vad som är fallet med pappershandlingar.

Lagstöd för övertagande, överlämnande , återlämnande och mottagande samt avgifter

Arkivlagen (1990:782)
Förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet (instruktionen)
Lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring (överlämnandelagen)
Lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. (Svenska kyrkans överlämnandelag)
Offentlighets och sekretesslagen (2009:400) (OSL)
Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet (Kammarkollegiets instruktion)
Riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2014:3) om arkiv och gallring för riksdagen och dess organ
Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (Regeringskansliets instruktion)
Olika registerförfattningar (Se Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen *Bestämmelser om överlämnande av arkiv till Riksarkivet i registerförfattningar*, 2019-04-04)

Arkiv från	**Har rätt att/ska/får ta emot/överta/överlämnas till/återlämnas till, osv.**	**Ska ta ut avgifter motsvarande full kostnadstäckning** (instruktionen 32 §)	**Får ta ut avgifter inom ramen för full kostnadstäckning** (instruktionen 33 §)	**Kommentar**
Statliga myndigheter (inklusive offentliga utredningar) *	Riksarkivet har rätt att överta (arkivlagen 1 och 9 §§). Genom överenskommelse eller efter ett ensidigt beslut av Riksarkivet.	Avgifter för material och tjänster, när Riksarkivet hjälper dem med fullgörandet av deras skyldigheter i fråga om arkiven **(tilläggsavgifter)**.	Avgifter för att bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna **(bevarandeavgifter)**. (För befintliga myndigheter tar Riksarkivet ut bevarandeavgifter som en årlig avgift.) Avgifter för engångs-kostnader i samband med övertagandet så som kontroll, registrering personalkostnader **(mottagningsavgifter)**.	Riksarkivet har aldrig fattat något ensidigt beslut om övertagande.
	Överlämnande enligt bestämmelser i olika registerförfattningar, ofta ska överlämnas till arkivmyndighet.			Se Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen *Bestämmelser om överlämnande av arkiv till Riksarkivet i registerförfattningar*, 2019-04-08
OSL-organ (enligt bilagan till OSL) *	Riksarkivet har rätt att överta (arkivlagen 1 och 9 §§). Genom överenskommelse eller efter ett ensidigt beslut av Riksarkivet.	Tilläggsavgifter	Bevarandeavgifter och mottagningsavgifter	Riksarkivet har aldrig fattat något ensidigt beslut om övertagande.
Överlämnandelagen-organ *	Riksarkivet har rätt att överta (arkivlagen 1 och 9 §§). Genom överenskommelse eller efter ett ensidigt beslut av Riksarkivet.	Tilläggsavgifter	Bevarandeavgifter och mottagningsavgifter	Riksarkivet har aldrig fattat något ensidigt beslut om övertagande.
	Ska återlämnas till Riksarkivet om organet inte längre har behov av handlingarna för att bedriva sin verksamhet (överlämnandelagen 7 §)			
	Om de inte uppfyller sina skyldigheter kan arkivmyndigheten besluta om att handlingarna ska övertas (överlämnandelagen 11 §)			

* Arkiv som Riksarkivet har tillsyn över

Lagstöd för övertagande, överlämnande , återlämnande och mottagande samt avgifter

Svenska kyrkan (enligt Svenska kyrkans överlämnandelag) *	Riksarkivet har rätt att överta (arkivlagen 1 och 9 §§)	Tilläggsavgifter	Bevarandeavgifter och mottagningsavgifter	Riksarkivet har aldrig fattat något ensidigt beslut om övertagande.
Statliga myndigheter som har upphört utan att verksamheten har förts över till en annan statlig myndighet *	Ska överlämnas till Riksarkivet inom tre månader (arkivlagen 1 och 11 §§)	Tilläggsavgifter	Bevarandeavgifter och mottagningsavgifter (För upphörda myndigheter tar Riksarkivet ut bevarandeavgifter som en engångsavgift)	Kammarkollegiet ansvarar, efter beslut av regeringen, för att hantera de avvecklings-frågor som återstår efter det att en myndighet har upphört (Kammarkollegiets instruktion 5 § 8 p)
Riksdagen och dess myndigheter	Riksarkivet får ta emot (instruktionen 6 §)	Tilläggsavgifter	Bevarandeavgifter och mottagningsavgifter	Riksdagens arkiv och registratur får deponera arkivhandlingar hos Riksarkivet (arkivlagen 12 § 3 st. och Riksdags-styrelsens föreskrift om arkiv och gallring för riksdagen och dess organ 24 §)
Regeringen, myndigheter inom Regeringskansliet och utrikesrepresentationen	Riksarkivet får ta emot (instruktionen 6 §)	Tilläggsavgifter	Bevarandeavgifter och mottagningsavgifter	Regeringskansliet ska lämna över arkivhandlingar till Riksarkivet (Regeringskansliets instruktion 56 §)
Kommunala myndigheter	Riksarkivet får ta emot (instruktionen 6 §)	Tilläggsavgifter	Bevarandeavgifter och mottagningsavgifter	Endast undantagsvis
Enskilda om de är av särskild betydelse för forskning och kulturarv	Riksarkivet får ta emot (instruktionen 6 §)	Uppdrag i den mån det inte snedvrider konkurrensen på marknaden (instruktionen 15 §).	Bevarandeavgifter och mottagningsavgifter	Riksarkivets skrivelse till arkivutredningen, *Enskilda arkiv – ett mångfacetterat område*, 2019-02-08,
Kartor och tryck av betydelse för forskning inom försvarsområdet	Riksarkivet får ta emot (instruktionen 6 §)	---	---	Se nedan

Krigsarkivet (KrA), som tidigare var en egen myndighet, men som sedan 1995 är en avdelning inom Riksarkivet, tog under många år emot nytt kartmaterial från Försvarsmakten och andra. Detta har upphört sedan länge. Särregleringen om kartor är inaktuell, eftersom kartor numera överlämnas enligt de generella reglerna i arkivlagen.
Tryck syftar på det så kallade militära trycket, som består av dokumentation i form av handböcker, bruksanvisningar, instruktioner m.m. kring verksamhet och materiel. Utgivare är Försvarsmakten och Försvarets Materielverk. Tillväxten är ca 20 hyllmeter om året, men minskande. Minskningen beror dels på att KrA inte längre tar emot hemligt tryck, dels på att en allt större del av utgivningen enbart publiceras online.
Det militära trycket är i ett gränsland mellan bibliotek och arkiv, men KrA har valt att bara bevara det som bibliotek. Anledningen är att det ger bättre sökbarhet, när varje utgåva registreras som en egen titel. KrA är den enda institution i landet som bevarar detta material, som är flitigt använt av forskarna. Det är önskvärt att det militära trycket fortsätter komma in till biblioteket och Riksarkivet ser gärna att instruktionen ger stöd för det.

* Arkiv som Riksarkivet har tillsyn över