



Ulrika Sturesdotter Andersson

Konsekvensutredning – tvingande reglering av enkelsidig utskrift för arkivhandlingar.

1. Problemet

Det har visat sig att dubbelsidigt utskrivna eller kopierade handlingar lämpar sig mindre väl för långtidsförvaring och att informationsinnehållet riskerar att gå förlorat.¹

Fråga är nu om Riksarkivet ska införa en tvingande reglering av enkelsidig utskrift för arkivhandlingar.

1.1 Syftet med en reglering

Myndigheternas arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet. Syftet med arkivbildningen framgår av 3 § arkivlagen (1990:782). Där fastslås bl.a. att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att de ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och för forskningens behov. Riksarkivet har det särskilda ansvaret för den statliga arkivverksamheten och för arkivvården i landet. Det innebär bl.a. ett ansvar för att säkerställa tillgången till arkivmaterialet för de ändamål som anges i arkivlagen och som redan har berörts. Riksarkivet bevakar allmänhetens, andra myndigheters och forskningens intressen i enlighet med arkivlagen.

Idag finns inte någon explicit författningsreglerad skyldighet att använda enkelsidig utskrift för arkivhandlingar. I *Promemoria angående Riksarkivets rekommendationer avseende dubbelsidig utskrift med kopiatorer och skrivare, 2008-01-14, Dnr RA 20-2008/151*, rekommenderar Riksarkivet att handlingar som ska bevaras skrivs ut enkelsidigt. Denna rekommendation har uppfattats som otydlig, särskilt mot bakgrund av att det finns andra skäl som talar för att istället använda dubbelsidig utskrift.

Syftet med en tvingande reglering är dels att trygga informationsinnehållet vid långtidsförvaring av arkivhandlingar och dels att tydliggöra vad som är lämpliga metoder för framställning av arkivmaterial.

¹ Jämförelse av enkel- och dubbelsidig skrift från kopiatorer och skrivare på papper, SP Rapport 2006:39, SP kemi och Materialteknik, Borås 2006.



2. Nuvarande regleringar

2.1 Arkivlagen

Enligt arkivlagen 5 § ska myndigheterna vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet.

2.2 Arkivförordningen

Enligt arkivförordningen (1991:446) får Riksarkivet meddela föreskrifter för myndigheternas och vissa andra organs arkiv, om vad som för olika fall krävs av materiel och metoder med hänsyn till behovet av beständighet enligt 2 § 2 p. och enligt 11 § 1 p. om användande av skrivmateriel och förvaringsmedel.

2.3 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om handlingar på papper (RA-FS 2006:1)

Riksarkivet har i RA-FS 2006:1 meddelat bestämmelser om framställning av handlingar. Handlingar som gallras och handlingar som inkommer till myndigheten är, enligt 3 kap. 1-2 §§, undantagna från bestämmelserna om framställning av handlingar. I 5 kap. 2 § regleras användningen av skrivmedel.

2 § Myndigheten skall vid framställning av handlingar använda skrivmedel som uppfyller de tekniska krav som anges i 4 kap. Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2006:4) om tekniska krav och certifiering.

Bestämmelserna gäller all framställning av skrift på papper, även märkning och stämpling av handlingar, påtecknande av underskrifter, tjänsteanteckningar och liknande åtgärder.

Allmänna råd. Skrivare, kopiatorer och annan utrustning används i allmänhet under lång tid. Tillverkarens rekommendationer rörande underhåll och maximalt antal kopior per tidsenhet bör beaktas.

Med *skrivmedel*, avses material eller utrustning avsedd för framställning av tecken, bilder och liknande på papper, t.ex. pennor, tusch, stämpelfärger, tryckfärger, skrivare, kopiatorer och faxar. Med *beständig*, avses egenskapen hos en handling att under lång tid kunna bevaras utan informationsförlust. Med *gallra*, avses förstöra allmänna handlingar eller uppgifter i allmänna handlingar, eller vidta andra åtgärder med handlingarna som medför

- förlust av betydelsebärande data,
- förlust av möjliga sammanställningar,
- förlust av sökmöjligheter, eller
- förlust av möjligheter att bedöma handlingarnas autenticitet.

2.4 Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav och certifiering (RA-FS 2006:4)

Riksarkivet har meddelat bestämmelser om tekniska krav och vid framställning av handlingar RA-FS 2006:4, 4 kap.



4 § För skrivmedel skall kraven i svensk standard SS-ISO 11798, utgåva 1, Dokumentation – Beständighet och hållbarhet hos skrift på papper – Krav och provningsmetoder, avsnitt 4 vara uppfyllda, med undantag för tabell 2. [---]

Allmänna råd. Skrivmedel som används för framställning av pappershandlingar är t.ex. pennor, tusch, stämpelfärger, skrivare, kopiatorer och faxar. De tekniska kraven kan även tillämpas på färg som används för färgläggning av kartor och ritningar, samt för tryckfärger som används för logotyper, färgade fält på blanketter m.m.

2.5 SS-ISO 11798:2000, Dokumentation – Beständighet och hållbarhet hos skrift på papper – Krav och provningsmetoder

SS-ISO 11798:2000 är fastställd som svensk standard. Den specificerar krav och provningsmetoder för utvärdering av beständighet och hållbarhet hos skrift, tryck och kopiering på papper, som förvaras i arkiv och andra skyddade miljöer under lång tid. Handlingar där informationsinnehållet påverkas av smärre färgavvikelser omfattas inte av denna standard. Den gäller inte för handlingar som lagras under skadliga förhållanden som t.ex. hög fuktighet som kan gynna mikrobiologiska angrepp, hög värme, strålning, höga föroreningsnivåer eller påverkan av vatten. Den gäller inte heller för legal dokumentation, som t.ex. bankhandlingar, där äktheten är av primärt intresse.

Provning och utvärdering enligt SS-ISO 11798:2000 omfattar inte förvaring av dubbelsidiga dokument, utan enbart provning av förvaring av enkelsidiga dokument. Att skrivmedel uppfyller kraven i standarden säger alltså ingenting om hur dubbelsidiga dokument uppför sig vid förvaring.

Standarden SS-ISO 11798:2000 ligger inom ansvarsområdet för ISO-kommittén *ISO/TC 46, Information and documentation*. Sverige deltar i ISO-kommittén via kommittén *SIS/TK 321, Information och dokumentation*. Den svenska kommittén har en arbetsgrupp, *AG 2 Papper, skrivmedel och förvaring*, som ansvarar för standarden i Sverige. Jörgen Wyke på SIS, Swedish Standards Institute, som är sekreterare både i den svenska kommittén och i arbetsgruppen, uppger att AG 2:s ståndpunkt är att ISO 11798 inte behöver revideras och att det inte heller finns några planer på att revidera den. Om standarden i en framtid kommer att revideras, är det osannolikt att den kommer att omfatta provning av adhesion vid förvaring av dubbelsidiga dokument.

Vid provning av enkelsidig utskrift lägger man samman prov i staplar med skrift från en skrivare eller kopiator, mot vitt ark. Det är den enda möjliga kombinationen och provningen kan göras med ett tillräckligt antal prover för att få fram ett statistiskt säkerställt underlag och provningen kan också upprepas med olika typer av skrivare och kopiatorer och dessa kan jämföras.

Vid provning av dubbelsidiga utskrifter läggs proven i staplar skrift mot skrift. Båda sidorna av ett ark från en viss skrivare måste provas, eftersom utskriftskvaliteten är olika för fram och baksidan. Till detta kommer olika



papperskvalitéer och toners. Man skulle också behöva prova utskrifterna mot utskrifter från alla andra tänkbara olika skrivare och kopiatorer, och då inte enbart de som finns hos myndigheterna, eftersom myndigheterna inte råder över hur inkomna handlingar skrivs ut. Det gör att det är ett överblickbart antal kombinationer² som måste provas för att man ska kunna säga någonting om hur en utskrift uppför sig vid långtidslagring. Dessutom så skulle det krävas att man gjorde så många prover för varje kombination att man fick ett statistiskt säkerställt resultat. Även om man statistiskt kan räkna bort många kombinationer som osannolika, skulle antalet prover bli enormt. Det skulle inte vara praktiskt genomförbart att ta fram en standard för provning av hur dubbelsidiga utskrifter uppför sig vid förvaring.

2.6 Riksarkivets rekommendationer avseende dubbelsidig utskrift med kopiatorer och skrivare

Dagens laserskrivare och kopiatorer använder en toner som med hjälp av värme och tryck fixeras på pappret. De är energisnåla och miljövänliga och det krävs en relativt låg temperatur för fixering. Tekniken skiljer sig från äldre metoder och man kan inte applicera tidigare erfarenheter för att dra några slutsatser om hur utskrifterna kommer att tåla långtidförvaring.

Riksarkivet uppdrog i oktober 2004 åt SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut att genomföra en undersökning för att jämföra eventuella defekter på enkel- och dubbelsidiga dokument. Resultatet presenteras i rapporten *Jämförelse av enkel- och dubbelsidig skrift från kopiatorer och skrivare på papper*, SP Rapport 2006:39, SP kemi och Materialteknik, Borås 2006. Utredningen visade att adhesionen mellan ark var mycket kraftigare för dubbelsidig skrift än för enkelsidig, dvs. att arken klibbade ihop i större utsträckning. Detta medför olika problem. Den allvarligaste risken är att adhesionen kan vara så kraftig att informationsinnehållet helt eller delvis går förlorat i och med att det inte går att sära på arken. Det kan också uppstå fel när man kopierar med dokumentmatning. Dels kan det uppstå synliga fel då de ihopklibbade papperen fastnar i dokumentmataren och utrustningen signalerar ”pappersstopp”. Men det kan också uppstå dolda fel, då endast ett ark av de två i ett ihopklibbat par kopieras. Utrustningen reagerar inte på dessa fel och de upptäcks inte direkt vid arbetet. De synliga felen kan lätt åtgärdas. De dolda däremot märks inte och kommer därför att leda till informationsförluster. Detta påverkar möjligheten att läsa, kopiera, mikrofilma och skanna dokumenten i framtiden och kan få oönskade följdverkningar för möjligheten att bevara myndigheternas allmänna handlingar.

På grundval av SP:s provningsresultat har Riksarkivet rekommenderat att myndigheterna använder enkelsidig utskrift för dokument som ska bevaras.

² Enbart Windows stödjer ca 2 300 skrivare, vilket skulle innebära nästan 10 000 kombinationer för att prova utskrifter från en skrivare mot alla dessa.



Detta gäller såväl myndighetens eget arkivexemplar som handlingar som kan komma att bevaras hos andra myndigheter eller hos enskilda.³

3. Berörda

De värden som skyddas genom att myndigheternas arkivvård regleras genom författning, istället för på annat sätt, är svåra att uppskatta och värdera. De statliga myndigheter som ska tillämpa reglerna får en säkrare tillgång till information. Allmänheten är beroende av den statliga förvaltningens goda arkivhantering för sin rättssäkerhet och för att kunna styrka sin rätt. Också rätten till insyn i allmänna handlingar, direkt för den enskilde, eller via massmedia, främjas. Detta gäller även forskningen och den allmänhet som tillgodogör sig resultaten av denna. Kretsen som berörs av regleringarnas positiva effekter är alltså mycket stor.

3.1 Vilka omfattas

En tvingande reglering kan komma att gälla för statliga myndigheter med undantag för riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet och utrikesrepresentationen, samt sådana organ som avses i 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) när det gäller allmänna handlingar i den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Svenska kyrkan och de enskilda organ som avses i 2 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen berörs inte av en reglering eftersom de inte upprättar allmänna handlingar, utan enbart förvarar redan upprättade handlingar.

Även kommunerna kan komma att beröras av en tvingande föreskrift, oavsett om Riksarkivet väljer att utfärda föreskrifter som är bindande för dem. Riksarkivet har en begränsad föreskriftsrätt för kommunerna, men den gäller bl.a. för skrivmateriel. Riksarkivet har däremot inte brukat utfärda bindande föreskrifter för kommunerna. Många kommuner blir dock indirekt berörda eftersom de följer föreskrifterna för statliga myndigheter genom att de hänvisar till dessa i sina arkivreglementen.

3.2 Vilka handlingar berörs

De handlingar som kan komma att omfattas av en tvingande reglering är handlingar som upprättas hos en myndighet och som ska bevaras hos myndigheten. Riksarkivet har föreskriftsrätt för arkivhandlingar genom bemyndiganden i arkivförordningen. För utgående handlingar, som kan komma att bevaras hos andra myndigheter eller enskilda, kan Riksarkivet utfärda allmänna råd. Gallringsbara handlingar behöver inte skrivas ut enkelsidigt.

Riksarkivet har ingen föreskriftsrätt för inkommande handlingar. Inkommande pappershandlingar kommer alltså inte att beröras av en reglering. Riksarkivets policy är att handlingar ska bevaras i ursprungligt

³ Promemoria angående Riksarkivets rekommendationer avseende dubbelsidig utskrift med kopiatorer och skrivare, 2008-01-14, Dnr RA 20-2008/151



skick, varför det heller inte kan komma att bli fråga om att skanna, eller kopiera inkommande handlingar till enkelsidiga kopior. Bevarande i ursprungligt skick gäller också i princip för inkommande elektroniska handlingar. Många myndigheter arkiverar inte inkommande elektroniska handlingar, såsom e-post, elektroniskt, utan skriver istället ut dem för arkivering och gallrar de elektroniska originalhandlingarna. Att skriva ut elektroniska handlingar för arkivering istället för att arkivera dem elektroniskt innebär gallring i sig, men kan vara motiverat. Papperskopior av elektroniska handlingar som ska arkiveras omfattas av en tvingande reglering och ska i så fall skrivas ut enkelsidigt.

Författningsregleringar kan aldrig gälla retroaktivt. Det innebär att det inte kan bli fråga om att konvertera redan upprättade handlingar från dubbelsidigt till enkelsidigt, utan att det finns särskilda skäl.

3.3 *Naturvårdsverket*

Med anledning av Riksarkivets promemoria⁴ hölls ett möte den 2 april 2008 med Bengt E Andersson, biträdande projektledare för miljöledningssystem, Peter Nilsson, arkivarie, Kristina von Oelreich, enhetschef på enheten för kvalitetssäkring, på Naturvårdsverket. Riksarkivet har också haft underhandskontakter med Agneta Jordaan och Thomas Chicote, båda projektledare för miljöledningssystem på Naturvårdsverket.

Vid kontakterna med Naturvårdsverket har följande framkommit: Naturvårdsverket har ingen föreskriftsrätt om myndigheternas pappersförbrukning, utan det är en intern fråga för myndigheterna. Naturvårdsverket skulle välkomna en utredning och vägledning från Riksarkivet för att underlätta arbetet hos myndigheterna. De flesta skrivarna på myndigheterna har funktioner för att välja enkel eller dubbelsidig utskrift. Naturvårdsverket uttryckte farhågor om att det skulle innebära många dubbelsidiga "felutskrifter" som sedan skulle få skrivas ut enkelsidigt, en gång till, och på så sätt ytterligare öka pappersförbrukningen. Motsvarande problematik kunde observeras tidigare då arkivhandlingar skrevs ut på Arkiv 80-papper. Då var det vanligt att man glömde att välja "rätt" fack i skrivaren, och på så sätt var tvungen att skriva ut en gång till. En fördel kan dock vara att kravet på enkelsidig utskrift skulle tydliggöra vad som är arkivhandlingar och öka medvetenheten hos handläggarna och på så sätt få en bättre kvalitet på arkivet. Ett krav på enkelsidig utskrift innebär, förutom en ökad pappersförbrukning, även en ökad mängd arkivhandlingar och därmed också ökade kostnader för förvaring och hantering. Även om Riksarkivet inte kan föreskriva om inkommande handlingar kan emellertid myndigheterna i vissa fall styra över formatet, t.ex. vid upphandlingar. En fråga som bör utredas närmre är hur stort problemet egentligen är. Kommer man t.ex. att behöva restaurera de arkivhandlingar som är dubbelsidiga, eller rent av konvertera dem? Innebär den ökade digitaliseringen och det faktum att många

⁴ Promemoria angående Riksarkivets rekommendationer avseende dubbelsidig utskrift med kopiatorer och skrivare, 2008-01-14, Dnr RA 20-2008/151



myndigheter planerar för elektroniska arkiv att problemet är övergående?
Talar detta för att man ska avvakta med en reglering?

På Naturvårdsverket förbrukas ca 3 000 000 ark per år. Knappt 2 % av dessa utgör sådana handlingar som enligt rekommendationerna ska skrivas ut enkelsidigt, varav ungefär hälften är utgående handlingar och resten är handlingar som arkiveras på Naturvårdsverket.

3.4 Resultat av enkätundersökning

Riksarkivet har i en enkät gått ut till 18 myndigheter, av varierande storlek och med olika arbetsuppgifter och arkivbildning, för att inhämta deras syn på konsekvenser av en eventuell tvingande reglering av enkelsidig utskrift för arkivmaterial. Urvalet har baserats på myndigheter som har nyckeltal för sin pappersförbrukning och har gjorts i samråd med Naturvårdsverket. Samtliga tillfrågade har svarat på enkäten.

Frågorna i enkäten handlar om hur myndigheterna ställer sig till en tvingande reglering av enkelsidig utskrift, hur de skriver ut i dagsläget och hur mycket pappersförbrukningen skulle öka, samt vilka övriga konsekvenser de tror att en tvingande reglering skulle få.

Det är uppenbart att följebrevet och frågorna i enkäten inte har varit tillräckligt tydliga på en punkt: En tvingande reglering skulle bara omfatta upprättade handlingar. Några myndigheter är mycket negativa till att de, som de har uppfattat saken, ska behöva kopiera inkommande handlingar till enkelsidiga arkivkopior, vilket ju inte är avsikten.

Fyra av myndigheterna är uttalat negativa till en tvingande reglering av enkelsidig utskrift för arkivhandlingar. Fyra myndigheter tillstyrker en tvingande reglering. Övriga myndigheter är varken positiva eller negativa, även om många påtalar olika problem som skulle kunna bli följderna av en sådan reglering.

Åtta myndigheter uppger att deras arkivhandlingar till övervägande delen skrivs ut med dubbelsidig utskrift. En myndighet uppger att det varierar, men att man uppmuntrar dubbelsidig utskrift. Övriga nio myndigheter skriver till övervägande delen ut arkivhandlingar med enkelsidig utskrift. Sex av dessa uppger att de skriver ut arkivhandlingar på annat sätt än andra handlingar, dvs. enkelsidigt för arkivhandlingar men dubbelsidigt för andra handlingar.

Elva av myndigheterna uppskattar att ökningen av pappersförbrukningen skulle bli marginell eller blygsam (upp till ca 10 %). Tre av myndigheterna uppger att pappersförbrukningen skulle öka med upp till 30 % och fyra myndigheter tror att den skulle öka markant, med mellan 40 och 80 %. De högsta siffrorna bygger troligen på missuppfattningen att en tvingande reglering skulle omfatta även inkommande handlingar, och kan troligen lämnas utan avseende.



De myndigheter som har stora pappersarkiv räknar med att behovet av arkivutrymme kommer att öka. Det kan också leda till att man måste leverera arkivmaterial till arkivmyndigheten oftare.

Några myndigheter anser man skulle vara tvungen att ändra default-läget till enkelsidig utskrift för att få det att fungera i praktiken. Flera tror att om handläggarna själva ska välja enkelsidig vid utskrift av arkivhandlingar kommer det att leda till många felutskrifter. Myndigheternas hanteringskostnader kommer att öka väsentligt om de personer som skriver ut respektive kopierar i varje enskilt fall måste ta ställning till om det är en sådan handling som måste skrivas ut enkelsidigt. Det kommer att leda till att omfattningen av enkelsidig utskrift kommer att bli betydligt större än bara de handlingar som ska arkiveras. Någon myndighet tror inte att det är rimligt att ställa kravet att varje tjänsteman på myndigheten, vid utskriftstillfället, ska kunna avgöra om handlingen ska bevaras på myndigheten eller hos annan myndighet.

Kunskap om nya rekommendationer når fram långsamt. Flera myndigheter har under många år arbetat hårt för att införa dubbelsidiga utskrifter och en ny reglering skulle innebära att man fick ändra och börja om. En tvingande reglering skulle vara ett bakslag för miljöarbetet där man har försökt att ändra invanda mönster. Det skulle säkert ifrågasättas internt.

För myndigheter som skannar in även pappershandlingar och använder dem i elektronisk form är pappershandlingarna undantag och utgör bara en bråkdel av arkivet och enstaka ärenden. Eftersom problemen hos de myndigheterna är marginella, skulle en tvingande reglering bli dyr jämfört med den nytta som den avser att ge.

För de myndigheter som skickar ut många beslut kommer myndighetens portokostnader att öka väsentligt om dessa ska skrivas ut enkelsidigt.

En myndighet påpekar att om enkelsidig utskrift skulle kvarstå enbart som en rekommendation, riskerar man en ojämn arkivkvalitet, om man ser till alla myndigheter.

Någon tror felaktigt att dagens kopiatorer med multifunktioner utsätter pappret för betydligt högre temperaturer än enklare skrivare, och att det innebär ett ytterligare slitage och nötning, förutom den ökade adhesionen.

Några myndigheter anser att Riksarkivet borde bidra till det aktiva miljöarbetet med att få bort pappershanteringen. Man uppmanar därför Riksarkivet att försöka hitta en väg att gå som både tar hänsyn till krav på bevarande, miljöhänsyn samt merkostnader hos myndigheterna. Man anser att det allra bästa vore om tekniken kunde utvecklas så att kopiatorer och skrivare förbättras för att klara dessa högt ställda krav samt att även upphandling av skrivare och kopiatorer i framtiden kunde anpassas till kraven.



En myndighet säger explicit att de föredrar att värna miljön framför att några handlingar eventuellt kanske kommer att klibba ihop någon gång i framtiden när man då eventuellt kanske kommer att använda en dokumentmatare vid skanning eller kopiering.

Några myndigheter har kommit långt i arbetet med elektronisk ärendehantering, vilket har lett till minskad pappersförbrukning. Upprättade handlingar skrivs där enbart ut i de fall där de av särskilda skäl behöver arkiveras med underskrift.

En myndighet anser att det långsiktigt kan vara bättre för både miljön och ekonomin att redan nu använda enkelsidig utskrift, istället för att senare behöva rädda arkivhandlingar. Så länge skrivare och kopiatorer inte kan producera dubbelsidiga utskrifter och kopior som är tillräckligt bra ur bevarandesynpunkt är det inte samhällsekonomiskt försvarbart att skriva ut eller kopiera arkivexemplaren dubbelsidigt. Man gör bedömningen att de resurser som måste användas i dagsläget är ringa jämfört med de resurser man måste lägga ner på sikt för att vårda och bevara allmänna handlingar.

4. Kostnader och andra konsekvenser

4.1 *Motstående intressen*

Myndigheterna har successivt sedan 1996, genom regeringsbeslut, fått i uppdrag att arbeta för att minska miljöpåverkan från sin verksamhet. Idag har nästan alla myndigheter, cirka 220 stycken, fått i uppdrag att införa miljöledningssystem. Ett 50-tal mindre myndigheter har fått så kallade förenklade miljöledningssystemuppdrag, som innebär att de i första hand ska arbeta med miljöpåverkan i den egna administrativa verksamheten.

Från den 1 januari 2010 gäller förordningen (2009:907) om miljöledning i statliga myndigheter, som ersätter de tidigare regeringsuppdragen. De viktigaste nyheterna jämfört med regeringsuppdragen är att myndigheter med betydande miljöpåverkan bör certifiera sig och att myndigheterna så långt det är möjligt ska använda energieffektiv informationsteknik. Förordningen innebär inte några skärpningar vad gäller myndigheternas pappersförbrukning.

Miljöledningssystem innebär att myndigheten först genomför en miljöutredning för att identifiera organisationens direkta och indirekta miljöaspekter. Därefter fastställs en miljöpolicy och miljömål som beskriver vad organisationen ska uppnå med sitt miljöarbete. I genomförandefasen utarbetar man en handlingsplan för miljöarbetet där man fördelar ansvaret för miljöåtgärderna i organisationen, etablerar rutiner och utvecklar medarbetarnas kunskaper. Genom miljörevisioner kontrolleras hur miljöledningssystemet fungerar och resultaten av revisionerna utnyttjas för att förbättra systemet. Myndigheterna redovisar årligen sitt arbete till Naturvårdsverket.



Det finns inga tvingande regleringar om pappersförbrukning eller dubbelsidig utskrift. Däremot anger Regeringen⁵ och Naturvårdsverket⁶ pappersförbrukning som ett viktigt område för myndigheterna att arbeta med och följa upp inom ramen för sitt arbete med miljöledningssystemen. Genom att internt redovisa hur mycket papper som används, blir det tydligare och mer motiverat varför man ska hushålla med papper. Den interna betydelsen av att ha konkreta aktiviteter som medarbetarna kan vara delaktiga i, har stor betydelse för ökad medvetenhet om och intresse för miljöfrågor hos medarbetarna, både i yrket och privat. Det kan bidra till att göra arbetet med miljöfrågor enklare inom myndigheten. Flera myndigheter uppger i sin miljöredovisning att detta leder till en bättre resurshushållning med ekonomiska medel såväl som till minskad energianvändning, pappersanvändning och färre resor samt att arbetet med miljöledning ger större trovärdighet och goodwill.

Naturvårdsverket rekommenderar myndigheterna att spara papper genom att skrivare och kopiatorer ställs in på automatisk dubbelsidig utskrift. På så sätt minskas både pappersanvändning och papperskostnader. Man rekommenderar också att myndigheterna väljer så lätta papper som möjligt, då det minskar utsläpp från godstransporter både till och från myndigheten. Samtidigt ger det minskade kostnader för transporterna och minskad användning av råmaterial. Även e-fakturerings- och digitala ärendehanteringssystem nämns som åtgärder för att minska pappersförbrukningen. De flesta myndigheter som har miljöledningssystem använder nyckeltal för att följa upp sin miljöpåverkan. Ungefär hälften av dem har nyckeltal för sin pappersförbrukning.

4.2 Kostnader

Det är svårt att göra en uppskattning av vilka kostnader en tvingande reglering skulle innebära. Att försöka sig på en kostnadsberäkning i absoluta tal, skulle innebära en alltför omfattande utredning. Däremot kan man redovisa de olika parametrar som har framkommit.

En tvingande reglering av enkelsidig utskrift skulle innebära ökad pappersförbrukning. För de flesta myndigheter utgör arkivhandlingarna bara en bråkdel av den totala pappersförbrukningen. Det faktum att många arkivhandlingar bara består av en enda sida, och därför aldrig skulle komma

⁵ Regeringsbeslut 17, 2005-11-10, Riktlinjer för myndigheters redovisning av miljöledningsarbete, dnr M2005/4563/Hm,

Regeringsbeslut 72, 2008-12-18, Riktlinjer för statliga myndigheters redovisning av miljöledningsarbetet, dnr M2008/4821/H, samt

Miljödepartementet, Utdrag ur protokoll 2008-06-17 § 184, Riktlinjer för myndigheternas redovisning av miljöledningsarbetet 2008, dnr M2008/2746/H

⁶ Förslag till uppföljning av de statliga miljöledningssystemens effekter, Naturvårdsverket, Rapport 5815, april 2008 och

Myndigheter för hållbar utveckling, miljöledningssystem i myndigheter 2008, Naturvårdsverket, Rapport 5962, Maj 2009



att skrivas ut dubbelsidigt måste också tas med i beräkningen. Baserat på de uppskattningar som myndigheterna i enkäten har gjort, kan man sluta sig till att ökningen skulle vara ganska blygsam. Över hälften av myndigheterna uppger en uppskattad ökning av pappersförbrukningen med 10 % eller mindre.

Ytterligare pappersförbrukning kan uppstå genom det befarade antalet felutskrifter. Hur mycket felutskrifterna kan komma att öka är svårt att uppskatta, men problemet torde minska med tiden, genom att medarbetarna vänjer sig vid att vara tvungen att välja mellan enkel och dubbelsidig utskrift.

I Sverige och övriga Europa har man sedan lång tid utvecklat ett hållbart skogsbruk och skogsarealen ökar. Globalt minskar fortfarande skogsarealen, främst till följd av förändrad markanvändning, som t.ex. svedjebruk. Det är svårt att beräkna den totala virkesförbrukningen i världen, bl.a. eftersom den småskaliga brännvedskonsumtionen är mycket svår att uppskatta, främst i utvecklingsländerna, men tillverkningen av tryck- och skrivpapper utgör i storleksordningen någon enstaka procent av den totala konsumtionen av träråvara i världen.⁷

Enkelsidiga utskrifter gör att volymen arkivmaterial ökar. Det innebär behov av ökat arkivutrymme, eller tätare leveranser till arkivmyndigheterna. Hur mycket arkivvolymen skulle öka varierar med de olika myndigheternas verksamheter. Det finns flera variabler att ta hänsyn till vid en sådan beräkning. Hur mycket av arkivmaterialet är upprättade respektive inkomna handlingar? Formatet på de inkomna handlingarna kan ju myndigheten bara påverka i begränsad omfattning, genom t.ex. användande av blanketter och webbformulär. Volymökningen blir också beroende av storleken på de dokument som ska arkiveras. Dokument som bara omfattar en enda sida påverkas ju inte alls av en föreskrift om enkelsidig utskrift. En utskrift på två sidor resulterar i dubbelt så många ark vid enkelsidig utskrift som vid dubbelsidig, dvs. med 100 %. En utskrift av tre sidor resulterar i tre ark istället för två, dvs. endast en ökning med 50 %. Arkiv som innehåller många ensidiga dokument kommer alltså att öka mindre än arkiv som innehåller många långa dokument. Pappersarkivets tillväxt avtar i takt med digitaliseringen. Volymargumentet minskar alltså i betydelse.

Portokostnaderna för utgående handlingar kan komma att öka väsentligt om de ska skrivas ut enkelsidigt. Beräknat på A4 80 g/m² kan man skicka två ark med enkelt porto, medan tre ark kräver dubbelt porto.

4.3 Alternativkostnader

Inledningsvis kan man konstatera att alternativkostnaderna hänför sig till total resursförbrukning, snarare än till ökad pappersförbrukning.

⁷ State of the World's Forests 2007, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2007 och Skogsstatistisk Årsbok 2009, www.skogsstyrelsen.se.



Om ingen tvingande reglering kommer till stånd riskerar man att många arkivhandlingar inom en ganska snar framtid kommer att behöva konverteras för att inte informationsinnehållet ska gå förlorat. Skanning kostar i dagsläget, inklusive preparering av dokumenten, mellan 1 kr och 1 kr och 50 öre per sida.⁸ Till detta kommer kostnader för merarbete för kontrollåtgärder av arkivhandlingarnas status för att upptäcka handlingar som behöver konverteras. Även merarbete vid kopiering av sammanhäftade dokument måste tas med i beräkningen.

5. Alternativa lösningar

Det finns i princip bara ett alternativ till en tvingande reglering och det är ”nollalternativet”, dvs. att enkelsidig utskrift kvarstår som en ickeförpliktigande rekommendation. Resultatet i rapporten⁹ visar tydligt att adhesionen är mycket kraftigare för dubbelsidiga utskrifter än för enkelsidiga. Riksarkivets rekommendationer kan inte ändras så länge utskrifter framställs med nuvarande teknik.

5.1 Om ingen tvingande reglering kommer till stånd

Det viktigaste argumentet för en tvingande reglering är den grundlagsreglerade skyldigheten att bevara allmänna handlingar. Om myndigheterna använder olämpliga metoder för framställning av arkivhandlingar riskerar man att handlingarna förstörs.

Också ur miljösynpunkt torde det vara bättre att producera handlingar på ett hållbart sätt från början. Konvertering innebär inte bara kostnader, utan också en ökad miljöbelastning med transporter och energiåtgång.

Den nuvarande rekommendationen leder till att Riksarkivet får många frågor från myndigheterna om hur man ska göra, hur ”stark” rekommendationen att skriva ut enkelsidigt är och om man ”måste” följa den. Det råder en osäkerhet om vad rekommendationen egentligen innebär och det ger utrymme för olika tolkningar och risk för godtyckliga beslut. Utan uttryckliga regler kan det vara svårt att värdera t.ex. miljöhänsyn mot vikten att bevara allmänna handlingar. Om man ska råda bot på situationen krävs mera rådgivning och information.

6. Riksarkivets överväganden

Riksarkivet har föreskriftsrätt för en tvingande reglering av enkelsidig utskrift för handlingar som upprättas hos de statliga myndigheterna.

Riksarkivet har hittills inte utnyttjat möjligheten att föreskriva om skrivmateriel för kommunerna. Riksarkivet ska enligt sin instruktion¹⁰ verka för ökad enhetlighet och samordning mellan den statliga och den kommunala

⁸ Enligt uppgifter från Riksarkivets avdelning Mediakonverteringscentrum, MKC.

⁹ Jämförelse av enkel- och dubbelsidig skrift från kopiatorer och skrivare på papper, SP Rapport 2006:39, SP kemi och Materialteknik, Borås 2006.

¹⁰ 5 § 4 p. förordningen (2009:1593) med instruktion för Riksarkivet



arkivhanteringen. Hur detta bör hanteras måste emellertid utredas närmare. Riksarkivet anser därför inte att kommunerna bör omfattas av en tvingande reglering i det här skedet.

I och med avsaknaden av en standard som kan säkerställa beständighet och hållbarhet för dubbelsidiga utskrifter, anser Riksarkivet att bevarandekriteriet måste säkerställas på annat sätt.

Insyn förutsätter att handlingar bevaras i ursprungligt skick, dvs. med det innehåll de hade när de upprättades eller kom in till myndigheten. Alla åtgärder som medför förlust av betydelsebärande data, samt möjligheterna att bedöma om en handling är äkta och i ursprungligt skick, räknas som gallring. Konvertering innebär ett avsteg från denna princip.

Ökad elektronisk arkivering minskar tillväxten av pappersarkiven. En tvingande reglering av enkelsidig utskrift skulle vara ett ytterligare incitament för att öka och snabba på myndigheternas införande av elektronisk arkivering.

Riksarkivet anser inte att ökade pappers- och portokostnader är ett tillräckligt skäl för att reglera utgående handlingar på något annat sätt än andra upprättade handlingar. Det finns ytterligare argument för att alla handlingar som kan komma att bevaras bör framställas på samma sätt. Att myndigheterna skannar inkommande handlingar och arkiverar dem elektroniskt blir allt vanligare. När man skannar handlingar blir hanteringskostnaderna lägre om materialet har samma format. Enhetlighet bör alltså främjas.

Miljöhänsyn är det viktigaste argumentet mot att skriva ut enkelsidigt. Enkätsvaren och Riksarkivets uppskattningar har visat att pappersförbrukningen inte skulle öka så mycket som man befarade vid första anblicken. De flesta av myndigheterna angav en uppskattad ökning på mellan 2 % och 10 %. Om man gissar att antalet ”felutskrifter” i alla fall inte överstiger de siffrorna, får man en ökning av pappersförbrukningen med maximalt 20 %.

Ett större problem är den ”spjutspets” som minskad pappersförbrukning har varit för myndigheternas miljöarbete. Att spara papper är ett konkret och bra sätt att väcka intresset för miljöfrågor och har förmodligen möjliggjort miljövinster även på andra områden. En tvingande reglering av enkelsidig utskrift kan leda till att miljöarbetet förlorar i goodwill. För de myndigheter som nyligen har infört dubbelsidig utskrift kan detta medföra ett bakslag för miljöarbetet. Många myndigheter har investerat mycket i information och utbildning för att nå ut med informationen till medarbetarna och ändra invanda beteendemönster men kommer nu tvingas till att ”lära om”.

Myndigheterna kommer att behöva utveckla och kommunicera rutiner för hur handlingar ska skrivas ut. Den nya verksamhetsbaserade



arkivredovisningen utgör i detta sammanhang ett mycket användbart verktyg. Enligt 1 § fjärde strecksatsen RA-FS 2008:4 (Föreskrifter om ändring i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter), är myndigheterna skyldiga att upprätta en arkivredovisning som gör det möjligt att hantera och förvalta handlingarna. Därtill stadgas det i 2 § att arkivredovisningen ska omfatta hela handlingsbeståndet hos en myndighet, även arbetsmaterial och gallringsbara handlingar. Arkivredovisningen kommer att kunna användas både för att styra dokumenthanteringen inom myndigheten och för att underlätta hanteringen för myndighetens personal.

Det är viktigt att nämna att även enkelsidiga dokument ”drabbas” av adhesion vilket påverkar möjligheten att bevara dem. Rapporten¹¹ visar dock att risken är betydligt mindre än för dubbelsidiga utskrifter. Det är svårt att bedöma exakt hur mycket möjligheten att bevara ökar.

Miljöskäl och energianvändning är de bakomliggande skälen för de sänkta temperaturerna vid utskrift och kopiering. Enkelsidig utskrift är en motåtgärd mot de problem som uppstått till följd av detta.

Sammantaget anser Riksarkivet att en tvingande reglering är den bästa lösningen för att säkerställa en så hög kvalitet som möjligt för arkivhandlingar.

Förslaget bör kommuniceras med Naturvårdsverket innan Riksarkivet beslutar om en reglering.

7. Utformning av en reglering

En tvingande reglering av enkelsidig utskrift för arkivhandlingar som ska bevaras bör införas genom en ändring i RA-FS 2006:1. Ändringen bör utformas som en ny 5 kap. 2a § med ny rubrik närmast före den nya §. Ett allmänt råd om handlingar som kan komma att bevaras hos andra myndigheter eller hos enskilda bör fogas till paragrafen.

Enkelsidig utskrift

2a § Handlingar som ska bevaras hos myndigheten ska skrivas ut eller kopieras enkelsidigt.

Allmänna råd. Handlingar som kan komma att bevaras hos andra myndigheter eller hos enskilda, bör skrivas ut eller kopieras enkelsidigt.

Det kommer inte att krävas några följdändringar med anledning av den nya regleringen.

¹¹ Jämförelse av enkel- och dubbelsidig skrift från kopiatorer och skrivare på papper, SP Rapport 2006:39, SP kemi och Materialteknik, Borås 2006.



8. Informationsinsatser

Det finns risk för att en tvingande reglering möter ett stort motstånd i från olika håll. Det kan framstå som att Riksarkivet inte värnar om miljön och som att regleringen kommer i ett sent läge när många myndigheter redan har gjort stora insatser för att spara papper genom att skriva ut dubbelsidigt. Därför är det viktigt att planera informationsinsatserna inför ett ikraftträdande. För att ta fram ett tydligt budskap bör informationsenheten vid Riksarkivet anlitas och det kan också finnas anledning att ytterligare inventera invändningarna för att kunna bemöta dem på ett bra sätt.