

## YTTRANDE

Datum  
2003-08-26  
Ert datum  
2003-03-31

Diariernr  
RA 04-2003-1331  
Ert diariernr  
Ju 2002/8074/L6

Verksjurist U Ahlqvist  
1:e arkivarie B-M Östholm

Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

**Ordning och reda bland allmänna handlingar (SOU 2002:97)****Sammanfattning**

Riksarkivet anser att kommittén på ett förtjänstfullt sätt har löst uppdraget att samordna 15 kap. sekretesslagen med arkivlagen, och att kommitténs lagförslag och motivtexter är väl genomarbetade och välformulerade. Det hindrar inte att vi föreslår smärre justeringar i lagtexten. Det gäller framför allt de bestämmelser som rör registrering och beskrivning.

**Disposition m. m.**

Remissvaret inleds med allmänna synpunkter. I övrigt följer det huvudsakligen betänkandets disposition. I de fall Riksarkivet föreslår ändringar i lagtexten har förslaget sammanfattats i början av respektive avsnitt. Riksarkivet har inhämtat synpunkter från landsarkiven. Svaren bifogas.

**Allmänt**

Riksarkivet instämmer till fullo med betänkandets ambitioner och huvudförslag avseende

En ny särskild lag om allmänna handlingar som ersätter arkivlagen och vissa andra bestämmelser

En samordning av sekretesslagens bestämmelser om registrering med arkivlagens bestämmelser om arkivredovisning m.m.

Ett förtydligande av offentlighetsprincipens syften genom bestämmelserna om en god offentlighetsstruktur

Ett förtydligande av vad som avses med bevarande i ursprungligt skick genom en definition av begreppet gallring

En strävan att göra lagstiftningen så teknikneutral som möjligt

Ett utökat område för arkivmyndigheternas tillsyn genom att denna även omfattar frågor som för närvarande regleras i 15 kap. sekretesslagen.

Arkivlagen har sedan tillkomsten 1991 i stort sett fungerat väl. Lagen har haft stor betydelse för den kvalitetshöjning av de statliga myndigheternas arkivverksamhet som har ägt rum under senare år. Tillsammans med Riksarkivets verkställighetsföreskrifter har lagen utgjort ett kraftfullare redskap för Riksarkivets tillsynsverksamhet än tidigare bestämmelser. Även inom den kommunala och landstingskommunala arkivverksamheten har arkivlagen haft en avgörande betydelse. Riksarkivet följer i enlighet med sin instruktion arkivutvecklingen inom den kommunala sektorn och utfärdar allmänna råd för kommunerna. Det sker inom ramen för en samrådsgrupp för kommunala arkivfrågor. Arbetet har lett till en ökad enhetlighet mellan statlig och kommunal arkivverksamhet, något som torde vara till medborgarnas fördel. Under den tid som har gått sedan lagens ikraftträdande har emellertid mycket förändrats inom den offentliga förvaltningen och behovet av en översyn av lagen har sedan några år varit stort. Den nu föreslagna lagen väntas få stor betydelse för den fortsatta utvecklingen av arkivverksamheten inom såväl stat som kommun.

Den tekniska utvecklingen har tillsammans med föränderligheten i förvaltningens organisation och arbetssätt påverkat myndigheternas hantering av allmänna handlingar. Utvecklingen har inneburit att traditionella rutiner kring registrering, arkivering, tillhandahållande m.m. måste omprövas. I en sådan situation är det särskilt viktigt med en *överskådlig regelstruktur* och bestämmelser som tydliggör målen bakom lagstiftningen. Att sammanföra samtliga krav som myndigheterna har att rätta sig efter under hela processen med att hantera allmänna handlingar, är enligt Riksarkivets mening av stor pedagogisk betydelse.

Riksarkivet ser ett stort värde i att den nya lagen täcker *hela processen* med att hantera allmänna handlingar, från handlingarnas tillkomst över långtidslagringen till och med tillhandahållandet. Övertygelsen om det nödvändiga i att ägna uppmärksamhet åt hela åtgärdskedjan har under senare år vuxit fram även internationellt. Det kommer bl.a. till uttryck i Document Lifecycle Management konceptet (DLM) inom Europeiska unionen.

Bestämmelserna om en *god offentlighetsstruktur* uttrycker, enligt Riksarkivets mening, på ett förtjänstfullt sätt vad som måste vara myndigheternas grundläggande förhållningssätt till allmänna handlingar. Den genomgång som görs av bestämmelsernas syfte (sid 107 ff) täcker såväl kort- som långsiktiga aspekter på hanteringen av allmänna handlingar.

Riksarkivet anser att det är av synnerlig betydelse att en definition av *begreppet gallring* införs i lagen. Definitionen har sedan arkivlagens ikraftträ-

dande en innehållslig motsvarighet i Riksarkivets föreskrifter. Den är ett uttryck för att myndigheterna inte får vidta åtgärder som påverkar de allmänna handlingarnas innehåll, egenskaper eller nyttjandepotential. Handlingarna i arkiv utgör direkta kvarlevor av den verksamhet där de har tillkommit. Det är det som skiljer arkiv från den medvetna och vanligen tillrättalagda informationsgivningen i tryckta källor och andra publicerade dokument. Denna särskilda kvalitet hos handlingarna får inte gå förlorad genom förvanskningar.

Det är också betydelsefullt att man strävat efter att göra lagstiftningen så *teknikneutral* som möjligt, och att överlappningarna mellan teknikneutrala regler i arkivlagen och tekniks specifika i sekretesslagen har försvunnit. Behovet av tekniks specifika bestämmelser kan istället tillgodoses genom de verkställighetsföreskrifter som utfärdas av arkivmyndigheterna. En annan positiv förändring är man inte längre gör någon åtskillnad mellan åtgärder som skall vidtas före respektive efter arkiveringen (5-6 §§ arkivlagen).

### **Det obligatoriska lagområdet kontra regeringens restkompetens**

Riksdagen har beslutat ett tillägg till 2 kap. tryckfrihetsförordningen i form av en ny 18 § efter förslag i kommitténs första delbetänkande. Bestämmelsen trädde i kraft 2003-01-01. I paragrafen föreskrivs att grundläggande bestämmelser om hur allmänna handlingar skall bevaras samt om gallring och annat avhändande av sådana handlingar skall meddelas i lag. Därmed flyttades sådana bestämmelser från det område regeringen på egen hand kan bestämma om, den s.k. restkompetensen, till det obligatoriska lagområdet där endast riksdagen kan lagstifta.

Den synpunkten har framförts att regeringen därmed inte kan utfärda några föreskrifter inom detta område utan ett uttryckligt bemyndigande i lag från riksdagen. Den motsatta ståndpunkten är att ordet "grundläggande" i bestämmelsen innebär att regeringen kan föreskriva på området så länge man inte kommer in på grundläggande bestämmelser. I det remitterade betänkandet tas frågan upp om bemyndigande för regeringen på s. 106. Där anförs att det inte behövs något bemyndigande då det omfattas av regeringens restkompetens (att utfärda föreskrifter). Riksarkivet instämmer i uppfattningen att 2 kap. 18 § bör tolkas så att endast grundläggande bestämmelser behöver meddelas i lag och att regeringen kan meddela övriga bestämmelser på förordningsnivå.

### **En särskild lag om hantering av allmänna handlingar (avsnitt 5.2)**

Riksarkivet tillstyrker kommitténs förslag att slå samman bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen och arkivlagen, till en särskild lag där hela processen

med att hantera allmänna handlingar finns samlad (sid. 97 ff). Därigenom görs *regelstrukturen tydligare och mer överskådlig*. Vi menar att den nya lagen, tillsammans med tidigare ändringar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, kommer att bidra till en ökad förståelse för bestämmelsernas betydelse som handlingsoffentlighetens stödsystem. Riksarkivet ser också en stor fördel i att en del bestämmelser som tidigare endast funnits på föreskriftsnivå (RA-FS) nu har lyfts upp till en lag som utfärdas med stöd av 2 kap 18 § tryckfrihetsförordningen. Detta ger som avsetts en större tyngd åt reglerna.

Kommittén förslår att benämningen på den nya lagen skall vara *lag om hantering av allmänna handlingar*. Ordet arkiv försvinner därmed helt från den nya lagens titel. Riksarkivet ser en svårighet i detta. Det har upplevts som värdefullt att ha en särskild arkivlag. Det har underlättat i kontakt med allmänhet och forskare. Det har även varit värdefullt i förhållande till utlandet. Att namnet arkivlagen försvinner skulle kunna ge intryck av att arkivbegreppet har tonats ner och därmed också kulturarvsaspekten. De allmänna handlingarnas betydelse som en del av det nationella kulturarvet har emellertid förstärkts genom att kulturarvet har lyfts upp som en egen strecksats i lagens portalparagraf. Riksarkivet ser därmed ingen risk att kulturarvet bedöms som mindre centralt än tidigare.

Den föreslagna lagen har också fördelar. Benämningen beskriver vad lagen reglerar, hanteringen av allmänna handlingar hos myndigheter och arkivmyndigheter. Det nya namnet kommer att bidra till att flera personalkategorier inom den offentliga sektorn känner sig berörda av bestämmelserna. Därmed ökar möjligheterna till måluppfyllelse. Sammantaget finner Riksarkivet att fördelarna med förslaget överväger, och föreslår därför ingen ändring.

### **Den nya lagens syfte (1 kap 1 § och avsnitt 5.3)**

Vad gäller *handlingsoffentlighetens räckvidd* påpekar kommittén (sid 101) att utvecklingen har inneburit att kunskapsinsyn numera kan ses som ett självständigt ändamål vid sidan av ärendeinsyn och verksamhetsinsyn. Att arkiven fungerar som dokumentation av myndigheternas ärendehandläggning och övriga verksamhet, och samtidigt utgör en källa till information om omvärlden, är ingen nyhet. Vad som har tillkommit under de senaste årtiondena är informationsmängdernas omfattning och komplexitet och de förbättrade åtkomst- och sammanställningsmöjligheter som följer av IT-användningen. Riksarkivet ser det som mycket positivt att kommittén har lyft fram den tredje insynsnivån, dvs. medborgarnas rätt att nyttja allmänna handlingar för debatt, studier och forskning. Handlingsoffentlighetens räckvidd ligger därmed väl i linje med de övergripande målen för kulturpolitiken (sid 102.).

Kommittén påpekar (sid. 102) att arkivlagen inte innehåller några regler om *enskilda arkiv* och att man inte har haft som uppdrag att överväga om det behövs lagregler för enskilda arkiv. Riksarkivet instämmer i detta och menar att bestämmelser om enskilda arkiv inte hör hemma i en lag som specifikt reglerar allmänna handlingar.

På sid. 102 görs också ett välbehövligt förtydligande av vad som avses med *förvaltningens och rättskipningens behov*. Det är enligt Riksarkivets mening betydelsefullt att kommittén lyfter fram förvaltningens och rättskipningens ansvar för att bevara handlingar i den utsträckning som krävs för att enskildas rätt till likabehandling och rättssäkerhet skall kunna tillgodoses. Det kan t. ex. gälla bevarande av ansökningar till bidrag och tjänster, lagfarter, intyg, pensionsgrundande uppgifter m.m. Särskilt i gallringssammanhang förekommer det att myndigheter gör en alltför snäv tolkning av kriteriet, med innebörden att det endast är ett fullgörande av de egna arbetsuppgifterna som avses.

Riksarkivet tillstyrker bytet från begreppet ordna till *organisera*, då ordna antyder att det rör sig om åtgärder som vidtas i efterhand. Begreppet organisera överensstämmer bättre med dagens förhållningssätt och en IT-dominerad arkivbildning (sid. 103). Det ligger också väl i linje med det synsätt som har utvecklats inom den Europeiska Unionen.

Riksarkivet tillstyrker även kommitténs förslag att i portalparagrafen utelämnas begreppet vårda och att använda *bevara* som ett övergripande begrepp. Kommittén motiverar detta med att vårda kan uppfattas som alltför pappersanknutet, och att bevara i sig innefattar vårda (sid. 103). Vi vill framhålla att begreppet bevara, enligt internationellt vedertagen terminologi, omfattar samtliga aktiviteter som skapar förutsättningar för att handlingarnas livslängd skall kunna optimeras, och för att information inte skall gå förlorad. För detta krävs lämpliga medel och metoder för framställning, överföring, hantering, förvaring och vård, samt att informationen skyddas mot skada, förstörelse, manipulation m.m. Det gäller oberoende av vilken teknik som använts vid framställning av handlingarna. Betydelsen av de bevarandetekniska åtgärderna bör, enligt Riksarkivets mening, lyftas fram på annan plats i lagtexten (se sid. 8 f).

#### **God offentlighetsstruktur (2 kap. 1 § och avsnitt 5.4)**

*Riksarkivet föreslår ett tillägg till lagen som säger att allmänheten genom effektiva sökmeter skall beredas möjlighet att självständigt söka och finna handlingar utan att på förhand känna till deras existens, beteckning eller liknande.*

Riksarkivet tillstyrker de föreslagna bestämmelserna om en god offentlighetsstruktur i 2 kap. 1 §, men föreslår en förstärkning av punkt 3. Riksarkivet vill betona vikten av att bestämmelserna har utformats som skall-krav.

Det som sägs om effektiva metoder (sid. 109) har inte fått någon riktig motsvarighet i lagtexten. Formuleringen i punkt 3, att allmänna handlingar skall kunna *lämnas ut med den skyndsamhet* som krävs enligt tryckfrihetsförordningen, leder tankarna till service, kunnig personal och öppethållande. Riksarkivet menar att resurser och rutiner kring själva tillhandahållandet är nog så viktiga, och att den föreslagna formuleringen därför bör stå kvar oförändrad. Behovet av att stärka kravet på lämpliga sökmetoder kan tillgodoses genom en ny bestämmelse på annan plats i lagen.

Riksarkivet ansluter sig till Peter Seipels förslag (sid. 171) med ett par tilllägg. Vi föreslår att bestämmelsen får innebörden att allmänheten genom *effektiva sökmetoder* skall beredas möjlighet att *självständigt* söka och finna allmänna handlingar utan att på förhand känna till deras existens, beteckningar eller dylikt. Avsikten med Riksarkivets tilllägg (kursiv) är att bestämmelsen inte får uppfattas som en utvidgning av myndigheternas skyldigheter att efterforska handlingar i samband med utlämnande, enligt 2 kap. 12-13 §§ tryckfrihetsförordningen. Vad som eftersträvas är att sökinstrumenten skall vara utformade så att allmänheten på egen hand kan ta reda på om en handling verkligen existerar hos myndigheten.

Den föreslagna bestämmelsen tolkas så att myndigheterna skall välja de metoder som är mest lämpliga för varje handlingsslag, t.ex. i valet mellan registrering eller organisation, samt att de bör sprida kännedom om de hjälpmedel för "självbetjäning" som står till buds, t.ex. genom att register och beskrivningar i lämpliga delar tillgängliggörs på myndigheternas webb-sidor. Riksarkivet återkommer i avsnittet om registrering och beskrivning till behovet av en helhetssyn när det gäller olika metoder. Den föreslagna bestämmelsen skulle kunna utgöra en ny punkt under 2 kap. 1 §, eller ännu hellre en egen (portal)paragraf före bestämmelserna om registrering och beskrivning av allmänna handlingar.

### **Registrering (2 kap. 2 § och avsnitt 5.5.2)**

*Riksarkivet föreslår att 2 kap. 2 § andra stycket får följande lydelse: Är det uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den inte registreras.*

I gällande bestämmelser om registrering (15 kap. 1 §) sägs att allmänna handlingar skall registreras utan dröjsmål om det inte är uppenbart att de är

av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I förslaget har undantaget från huvudregeln brutits ut och bildar ett nytt andra stycke i 2 kap. 2 § med lydelsen: Är det uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den *varken registreras eller hållas organiserad*. Det är enligt Riksarkivets mening olyckligt att den nya utformningen av lagtexten lyfter fram att handlingar av ringa betydelse är undantagna från kravet på att organisation.

Att handlingarna är gallringsbara efter relativt kort tid betyder inte att det saknas behov av att hålla dem organiserade under den tid som de bevaras. En viktig anledning är att deras betydelse från verksamhetssynpunkt inte självklart sammanfaller med insynsintresset. Handlingarna måste kunna hittas om någon begär dem utlämnande. Det är även en effektivitetsfråga. Handlingarna måste kunna gallras vid rätt tidpunkt. Utan organisation finns ett antal handlingar som ingen vet hur de skall hanteras. Vi utgår också från att det har varit kommitténs avsikt att samtliga allmänna handlingar skall finnas registrerade på handlingslagsnivå, om än i översiktlig form. En sådan registrering förutsätter någon form av organisation.

Riksarkivet föreslår att bestämmelsen i 2 kap. 2 § andra stycket ändras så att undantaget endast avser registrering, inte organisation. Ändringen innebär att bestämmelsen bättre överensstämmer med gällande praxis. Handlingar av ringa betydelse, t. ex. reklam, oönskad e-post (skräppost eller spam) och anonyma och obegripliga skrivelser, är gallringsbara i enlighet med Riksarkivets föreskrifter om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. I väntan på gallring förvaras de ofta i en särskild brevkorg eller pärm hos registrator. Det bör framhållas att kravet på organisation inte behöver vara betungande för myndigheten. Enligt Riksarkivets mening behöver det inte ens tolkas fysiskt. Det kan vara tillräckligt att en handling före gallring har identifierats som hörande till ett gallringsbart handlingslag. Även registrering av handlingarna sker i allmänhet i förenklad form.

En angränsande fråga gäller *registreringens betydelse* för en effektiv gallring. Det bör betonas att den bestämmelse i 5 § arkivlagen som gäller registrering inte enbart avser en god offentlighetsstruktur. Den avser även registreringens betydelse för att skapa en effektiv gallringsstruktur, dvs en indelning i olika ärendegrupper som kan användas som underlag för gallring. Riksarkivet har också utfärdat allmänna råd om vilka uppgifter som bör medtas vid registreringen för att den långsiktiga hanteringen och återsökningen skall underlättas.

För de myndigheter som har stora mängder sekretessbelagda handlingar och som idag medges *undantag* från registreringskyldigheten, måste det även

fortsättningsvis finnas undantagsmöjligheter. Riksarkivet utgår från att nuvarande bilaga till sekretessförordningen överförs till förordningen om hantering av allmänna handlingar.

**Samordning av bestämmelserna om registrering av handlingar och handlingsslag och beskrivning (1 kap 5 §, 2 kap. 3-6 §§ avsnitt 5.5.1-5.5.4)**

*Riksarkivet föreslår att exemplen i definitionen (1 kap. 5 §) stryks eller ersätts av mer lämpliga sådana.*

*Riksarkivet föreslår att begreppet register ersätts av registrering och en beskrivning av skall beskriva.*

*Riksarkivet föreslår att 2 kap. 5 § första stycket får ändrad lydelse: En myndighet skall registrera de handlingsslag som förekommer i verksamheten. Registreringen skall fortlöpande kompletteras.*

Riksarkivet tillstyrker kommitténs förslag till definition av begreppet *handlingsslag* som ersättning för serie. Handlingsslag är teknikneutralt och kan användas både för traditionella sviter av handlingar och för informationsmängder i IT-miljön, t.ex. sammanställningsmöjligheter i databaser. Definitionen av handlingsslag är utmärkt, medan exemplen återför tankarna till det traditionella seriebegreppet. Vi föreslår att de stryks eller byts ut.

För att den eftersträvade *integrationen* mellan instrumenten skall kunna förverkligas krävs vissa ändringar i lagtexten. I bestämmelserna om registrering av handlingar och handlingsslag (2 kap. 3 och 5 §§) används begreppet *register*. Det leder tankarna till avgränsade instrument. Vi föreslår att *register* byts mot *registrering*. Av samma skäl bör *en beskrivning* (2 kap. 6 §) bytas mot *skall beskriva*. Med dessa ändringar blir det möjligt att samordna instrumenten. I praktiken kan det innebära att ett befintligt diarie- och ärendehanteringssystem vidareutvecklas så att det även kan användas för registrering av handlingsslag. Det kan även innebära att vissa beskrivande uppgifter (t.ex. om sekretess och gallring) kan redovisas i samband med registreringen av handlingar eller handlingsslag, om detta är mera lämpligt. Riksarkivet förutsätter att det överlåts på arkivmyndigheterna att föreskriva hur integrationen kan ske för olika tillämpningar.

I 2 kap 5 § sägs att en myndighet *så snart som möjligt* skall registrera de handlingar som *finns* i verksamheten *när de uppkommer*. För att undvika oklara tidsangivelser föreslår Riksarkivet följande skrivning: En myndighet skall registrera de handlingsslag som förekommer i verksamheten. Registreringen skall fortlöpande kompletteras.

Det bör betonas att 2 kap. 5 § punkt 4. *metoder för åtkomst* döljer en omfattande registrering av sambanden mellan handlingarna och deras fysiska för-



var. I IT-miljön är sambanden mer komplicerade än i den traditionella miljön bl. a. beroende på konverteringar och upprepade överföringar till nya databärare. Vi förutsätter även i detta fall att arkivmyndigheterna ges mandat att utveckla vilka krav som skall gälla. Det kan tilläggas att den kontroll av fysiska enheter som behövs för tillhandahållandet även är nödvändig för att de bevarandetekniska kraven i 2 kap. 7-8 §§ skall kunna efterlevas.

### **Framställning och skydd av allmänna handlingar (2 kap. 7 § avsnitt 9)**

*Riksarkivet föreslår att 2 kap 7 § kompletteras enligt följande: Vid framställning, förvaring, vård och övrig hantering av allmänna handlingar  
- - -.*

Förslaget till lagtext innebär inga ändringar i sak jämfört med arkivlagens bestämmelser. Materiel har bytts mot medel för att bestämmelsen skall bli teknikneutral, och beständighetskraven har förtydligats så att det framgår att handlingarna skall kunna läsas avlyssnas eller på annat sätt uppfattas under den tid som de skall bevaras. Riksarkivet anser att ändringarna är både bra och nödvändiga. Vi menar dock att det behövs ytterligare en justering.

Som tidigare konstaterats har de bevarandetekniska kraven fått en relativt undanskymd plats i motiv och lagtext. Det har inte heller ingått i kommitténs uppdrag att närmare utreda dessa frågor. Det bör dock framhållas att bevarandetekniska åtgärder är en förutsättning för ett långsiktigt bevarande och tillhandahållande av handlingar. Med bevarandetekniska åtgärder avses t. ex. val av tekniska format, överföring till nya databärare och tekniska miljöer, konservering och fysisk förvaring. Det bör framhållas att valet av lämpliga medel och metoder är en förutsättning för att handlingarna skall kunna bevaras i ursprungligt skick. Ett aktuellt exempel är elektroniskt signerade handlingar som kan bevaras utan förlust av den ursprungliga signaturen om man redan från början har valt rätt format på såväl dokument som signatur.

Riksarkivet föreslår att lagtexten kompletteras så att de bevarandetekniska moment som ingår i myndigheternas arkivverksamhet lyfts fram. Det bör framgå att myndigheterna vid framställning, *förvaring, vård och övrig hantering* av allmänna handlingar skall använda medel och metoder som är lämpliga med hänsyn till att handlingarna skall kunna läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas under den tid som de skall bevaras. En sådan komplettering utgör också en grund för Riksarkivets tekniskspecifika författningar om papper, mikrofilm, automatiserad behandling m.m. som reglerar handlingarnas hela livslopp.

Förslaget till ändring i lagtexten innebär ingen skärpning av kraven jämfört med gällande bestämmelser. Med medel och metoder för förvaring avses t. ex. förvaringsmedel (arkivboxar, aktomslag, kassetter, aluminiumburkar),

arkivlokaler, förvaringsklimat och förvaringsskåp. Med medel och metoder för vård avses t.ex. konservering, överföring till nya databärare, läskontroll m.m.

### **Utlåning av allmänna handlingar (2 kap. 9 § avsnitt 5.6)**

I 2 kap 9 § i den föreslagna lagen finns en bestämmelse i första stycket som säger att en myndighet får låna ut allmänna handlingar till andra myndigheter för *tjänsteändamål*. Bestämmelsen har överförts från 7 § arkivförordningen. I andra stycket finns en bestämmelse som säger att statliga myndigheter får låna ut allmänna handlingar för *annat ändamål* om det sker med stöd av lag eller föreskrift som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I arkivlagen har det endast framgått indirekt att utlåning får ske. Riksarkivet menar att det nu har blivit tydligt vad som avses, och tillstyrker att bestämmelserna lyfts till lagnivå.

På sid. 124 förs ett resonemang om vem som skall anses förvara en handling som har utlånats för tjänsteändamål. Där sägs att det är den myndigheten som har lånat in handlingen som förvarar den och som har att pröva ett utlämnande. Riksarkivet instämmer i detta under förutsättning att sekretessen kan tillämpas även hos den inlånande myndigheten, eller att sekretessen kan överföras (jfr 13 kap. sekretesslagen). Vidare sägs att den beskrivna lösningen inte är möjlig när det gäller utlån för forsknings- och studieändamål. Riksarkivet instämmer även i detta och menar att utlåning för forsknings- eller studieändamål snarast kan liknas vid ett fjärrutlämnande, dvs. prövning har skett redan innan handlingen lånas ut.

Det behöver förtydligas vad som avses med begreppet *utlåning*. Enligt Riksarkivet uppfattning är innebörden att handlingar tillfälligt förvaras utanför myndigheten för i första hand tjänsteändamål, forsknings- eller studieändamål, dvs. avsikten är att den som lånar handlingen skall ta del av dess informationsinnehåll. Utlåning bör enligt vår mening skiljas från *teknisk bearbetning* som innebär att någon för myndighetens räkning kopierar, skannar, konverterar eller vidtar andra tekniska åtgärder med handlingen. Riksarkivet har rätt att föreskriva om utlån för annat än tjänsteändamål. Om föreskrifträtten även omfattar teknisk bearbetning är tveksamt. Några myndighets-specifika föreskrifter om teknisk bearbetning har heller inte utfärdats. Det har däremot införts en generell bestämmelse i Riksarkivets föreskrifter som säger att myndigheten skall avtala med den som skall utföra teknisk bearbetning om tillämpningen av arkivbestämmelserna.

Då myndigheterna ofta uppfattar teknisk bearbetning som ett slags utlån, vänder man sig till Riksarkivet för att få veta vilka regler som gäller. En allt vanligare fråga rör teknisk bearbetning utanför landets gränser. Hittills har

vi förhållit oss restriktiva med hänsyn till att kravet på skyndsamt tillhandahållande knappast kan uppfyllas under sådana förhållanden. Att hindra en sådan hantering riskerar å andra sidan att uppfattas som handelshinder. Riksarkivet menar att ett enhetligt synsätt inom förvaltningen bör eftersträvas.

### **Gallring och annat avhändande (2 kap. 10-15 §§ avsnitt 5.7)**

En definition av *begreppet gallring* har tagits in i lagen. Den är i sak hämtad från Riksarkivets föreskrifter. Definitionen innebär att allmänna handlingar skall bevaras i ursprungligt skick. Åtgärder som medför förändringar med avseende på innehåll, egenskaper eller nyttjandepotential betraktas som gallring och får endast ske i de fall det finns gallringföreskrifter. Förhållnings-sättet stämmer väl med regeringens uttalade i den av riksdagen antagna propositionen 2001/02:70 sid.35, att rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. 1 § TF förutsätter att handlingarna bevaras i ursprungligt skick. I annat fall finns endast förvanskningar av de ursprungliga handlingarna att ta del av. Riksarkivet tillstyrker att en definition med den föreslagna innebörden tas in i lagen som ett förtydligande av uttalandet om att allmänna handlingarna skall bevaras i ursprungligt skick.

I gallringsavsnittet (sid. 127) nämns att avlägsnandet av minnesanteckningar, utkast och koncept som inte skall arkiveras benämns *rensning*. Det bör betonas att det aktiva ställningstagande som görs vid arkiveringstillfället, dvs. när ett ärende slutbehandlats eller annat arbete avslutats, är en förutsättning för efterlevnaden av kravet på en god offentlighetsstruktur i 2 kap. 1 § första punkten.

### **Utlämnande av allmänna handlingar, serviceskyldighet m.m. (3 kap. 5-6 §§ avsnitt 9)**

*Riksarkivet föreslår att automatiserad behandling tas bort i 5 § första meningen och 6 § första meningen.*

Kommittén har en generell ambition att så långt möjligt göra bestämmelserna teknikneutrala. Riksarkivet föreslår att också bestämmelserna i 3 kap 5-6 §§ görs teknikneutrala, så till vida att de kan tillämpas även för andra typer av upptagningar. Med andra ord bör samma krav gälla vid tillhandahållande av t.ex. mikrofilm och analoga ljud- och videoupptagningar.

### **Arkivmyndigheterna och deras uppgifter (4 kap. avsnitt )**

*Riksarkivet föreslår att ett tillägg görs i lagen med innebörden att en av medlemmarna i ett kommunalförbund skall vara arkivmyndighet för kommunalförbundet.*

*Riksarkivet föreslår att lagtexten ändras så att kommunala arkivmyndigheter kan överta arkiv från den beslutande församlingen.*

På sid 165 sägs att det *ansvar* som övergår till arkivmyndigheterna vid övertagande av arkiv, i enlighet med 4 kap. 9 § lagförslaget, avser hantering, vård och tillgänglighet, och att ansvaret för innehållet inte övergår. Det bör betonas att arkivmyndigheterna efter överlämnandet skall vara neutrala förvaltare av de mottagna handlingarna. De allmänna handlingarna skall även fortsättningsvis bevaras och tillhandahållas i ursprungligt skick. Det gäller även de register och beskrivningar som har övertagits. Eventuella kompletteringar skall göras på ett sådant sätt att det klart framgår att det är arkivmyndigheternas tillägg. Vidare skall varje myndighets allmänna handlingar hållas skilda från andra myndigheters handlingar och från arkivmyndighetens egna handlingar. Detta kan synas självklart. Praktiken har emellertid visat att det inte alltid dras en klar gräns mellan förvaltande och förädlade åtgärder hos arkivmyndigheten.

Av motiven (sid 162) framgår att den bestämmelse som säger att statliga arkivmyndigheter får ta emot *enskilda arkiv* har tagits bort, främst för att undvika motsatsvisa tolkningar. Riksarkivet tillstyrker att bestämmelsen om enskilda arkiv tas bort. Som tidigare påpekats anser vi att bestämmelser om enskilda arkiv inte bör finnas i en lag som är inriktad på hanteringen av allmänna handlingar.

Offentlighets- och arkivlagstiftningen gäller för *kommunalförbund*. Ett sällan uppmärksammat förhållande är att ett kommunalförbund ofta består av en enda myndighet som samtidigt är sin egen arkivmyndighet. Detta innebär att lagens regler om tillsyn i praktiken saknar betydelse. Det innebär dessutom att hanteringen av arkivet när ett kommunalförbund läggs ned inte regleras i lagen. Följden blir att någon av förbundsmedlemmarnas arkivmyndighet tvingas ta emot ett arkiv som man inte har haft tillsyn över. Enligt Riksarkivets uppfattning bör det i lagen finnas en bestämmelse som innebär att en av medlemmarna i kommunalförbundet skall vara arkivmyndighet för kommunalförbundet på samma sätt som gäller för samägda kommunala företag. (sid 163)

Enligt lagförslaget kan en kommunal arkivmyndighet inte *överta arkiv från den beslutande församlingen*, fullmäktige eftersom denna inte står under dess tillsyn de flesta kommunala arkivmyndigheter torde detta till trots förvara sådana arkiv. Bestämmelsen i 4 kap. 6 § bör ändras så att detta blir tillåtet.

#### **Tillsyn (4 kap. 1 § avsnitt 6)**

Riksarkivet tillstyrker att arkivmyndigheterna skall ha fortsatt ansvar för tillsynen över myndigheternas hantering av allmänna handlingar, och att

ansvaret i fortsättningen skall omfatta hela processen, från registrering och beskrivning till och med service i samband med utlämnandet.

### **Information och utbildning (avsnitt 7)**

När det gäller information och utbildning betonar kommittén det ansvar som finns hos varje myndighets ledning, när det gäller att se till att offentlighetsprincipen får genomslag i verksamheten. Man menar att det största problemet är de allmänt bristande kunskaperna om offentlighetsprincipens tillämpning, och att utbildningsbehovet därför inte enbart hänger samman med den nya lagen. Riksarkivet instämmer i detta. Att det finns brister i personalens kunskaper om gällande bestämmelser regler för offentlighet, sekretess, yttrandefrihet och meddelarfrihet framkom också i de undersökningar som företogs av Rådet för Öppna Sverige. Vi menar att det behövs en fortsättning på de satsningar som genomfördes av rådet.

Att det finns ett brett och långsiktigt behov av utbildning om offentlighet hindrar inte att myndigheterna kommer att förvänta sig omfattande informationsinsatser från arkivmyndigheternas sida i samband med lagens ikraftträdande. Självfallet måste alla samverkansmöjligheter tas till vara, med kommuner, landsting och utbildningsföretag. Efter hand kommer informationsbehovet att kunna tillgodoses genom den ordinarie rådgivnings-, informations- och utbildningsverksamheten.

### **Kostnader (avsnitt 8)**

Riksarkivet instämmer i kommitténs uppfattning att det inte är den nya lagstiftningen som sådan som leder till högre kostnader utan den allmänna utvecklingen mot en elektronisk förvaltning, informationstillväxten, autenticitetskravet, migreringen osv. Om man inte redan från början planerar för handlingarnas hela livslopp kan det uppkomma stora kostnader vid utvecklingen av IT-systemen. Den föreslagna lagen kommer på sikt att begränsa dessa kostnadsökningar.

Kostnaderna på kort sikt för arkivmyndigheterna är dock underskattade. Det gäller t.ex. framtagning av informationsmaterial, nya utbildningspaket, omläggning av grund- och påbyggnadskurser m.m. Trots att de informations-satsningar som görs inom Riksarkivet och landsarkiven normalt bär sina egna kostnader, kommer verket sannolikt att tvingas till omprioriteringar i verksamheten under ett par års tid. Det är också svårt att uppskatta omfattningen av det rådgivningsarbete som följer i den nya lagens spår. Även om registreringen i allmänhet tas upp i samband med dagens inspektioner måste arkivmyndigheterna inrikta sig på att utveckla spetskompetens inom regist-

reringsområdet. På kortare sikt kan kunskapsnivån höjas genom internutbildning. Långsiktigt måste det dock ske genom förändringar av den arkivvetenskapliga utbildningen och en starkare IT-profilering vid nyrekrytering av personal.

---

Styrelsen har vid sitt sammanträde den 14 augusti 2003 anslutit sig till en preliminär version av yttrandet.

Beslutande har varit riksarkivarie Erik Norberg. Närvarande vid den slutliga handläggningen har varit administrativ chef Olle Forslund, avdelningsdirektör Torbjörn Hörnfeldt, verksjurist Ulla Ahlqvist, 1:e arkivarie Britt-Marie Östholm (huvudföredragande).

Erik Norberg

Ulla Ahlqvist

Britt-Marie Östholm

Kopia för kännedom:

Kulturdepartementet  
Riksarkivets styrelse  
Landsarkiven,  
Värmlandsarkiv  
Stadsarkiven i Stockholm och Malmö