

Att överlämna handlingar till en annan myndighet

Vägledning

Version 1.0 Datum: 2019-01-28



Riksarkivet

Riksarkivets skrifter för offentlig förvaltning

Riktat sig i första hand till statliga myndigheter men kan även användas av andra myndigheter och organ som har att tillämpa arkivlagen (1990:782).

Vägledningen ”Att överlämna handlingar till en annan myndighet” har utarbetats inom Avdelningen för offentlig informationshantering.

Innehåll

1. Inledning	4
2. Bakgrund	5
3. Arkivansvar och arkivvård	6
4. Överföring av verksamhet och överlämnande av arkiv	8
5. Rapportering och dokumentation	17
6. Andra aspekter att beakta vid överlämnande	20
7. Författningskommentarer till RA-FS 2018:2	21
8. Vill du veta mer?	29

1

Inledning

När verksamheten avvecklas hos en myndighet och förs över till en annan myndighet är det inte bara personal och inventarier som tas över utan även myndighetens arkiv. Arkivhandlingarna är ett resultat av verksamheten och följer som regel med när den flyttas.

De arkivhandlingar som lämnas och tas över ska vara möjliga att åter söka och ta del av både i den nya verksamheten och för allmänheten. Det kräver att både överlämnande och övertagande genomförs på ett kontrollerat sätt och att det dokumenteras i nödvändig utsträckning.

Den här vägledningen riktar sig till myndigheter som genomgår omvandlingar i sin verksamhet. Det gäller främst sådana förändringar som innebär att myndigheten lämnar eller tar över verksamhet från en annan statlig myndighet. Vägledningen har tagits fram i samband med att Riksarkivet i RA-FS 2018:2 har meddelat nya föreskrifter om överlämnande av arkiv mellan myndigheter. Den är i synnerhet tänkt att fungera som ett stöd i tillämpningen av föreskrifterna men även som ett allmänt stöd för myndigheter som berörs av verksamhetsöverföringar. Vägledningen omfattar inte de bestämmelser som finns i författningen om överlämnande till Riksarkivet.

Vägledningen är i första hand avsedd för den personal som är direkt involverad i att hantera myndighetens arkiv och handlingar i samband med att verksamheten förändras. Det kan handla om arkivarier, registratorer, jurister, verksamhetsspecialister, it-arkitekter m.fl. Den kan också användas av andra som arbetar med att avveckla eller inrätta en verksamhet, t.ex. särskilda utredare.

Vägledningens första del är övergripande. Förutom en kortfattad beskrivning av bakgrunden till de nya föreskrifterna innehåller den en generell redogörelse för förutsättningarna för och konsekvenser av överlämnande och övertagande av arkiv samt Riksarkivets praxis på området.

Den andra delen består av fördjupande författningskommentarer till 1-11 §§ i 9 kap. Föreskrifter (RA-FS 2018:2) om ändring av Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter.

2

Bakgrund

Av 11 § 3 arkivförordningen (1991:446) framgår att Riksarkivet får föreskriva om överlämnande av hela eller delar av arkivet till en annan myndighet. Riksarkivet har meddelat föreskrifter om överlämnande och införlivande av handlingar i 9 kap. Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1991:1) och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter. Föreskrifterna ändrades och utökades genom RA-FS 1997:4. Riksarkivet har nu beslutat en mer genomgripande ändring av bestämmelserna genom RA-FS 2018:2.

Innan de nu gällande bestämmelserna trädde ikraft, föreskrev Riksarkivet även genom myndighetsspecifika föreskrifter (RA-MS) i varje enskilt fall om överlämnande och införlivande av arkivhandlingar vid verksamhetsöverföring. Förutom att det i dessa fanns bestämmelser om att arkivhandlingar ska föras över till den eller de myndigheter som tar över verksamhet specificerades även i förekommande fall vilka handlingar som fick införlivas med den övertagande myndighetens arkiv.

Genom uppföljning och utvärdering av de myndighetsspecifika föreskrifterna om överlämnande och införlivande har Riksarkivet kunnat konstatera att regleringen inte helt har haft avsedd effekt. Riksarkivet har också uppmärksammat att det funnits behov av att både förtydliga föreskrifterna och att förenkla för såväl de myndigheter som ska tillämpa dem som för Riksarkivet.

3

Arkivansvar och arkivvård

Enligt arkivlagen bildas en myndighets arkiv av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet samt minnesanteckningar och mellanprodukter i enlighet med 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen som myndigheten tar om hand för arkivering. I lagen regleras också att varje myndighet själv ska ansvara för vården av sitt arkiv. I arkivvården ingår att myndigheten ska

1. organisera arkivet så att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas,
2. upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning,
3. skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst,
4. avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar, och
5. verkställa föreskriven gallring i arkivet.

För arkiv som ska överlämnas gäller att den överlämnande myndigheten ska ha uppfyllt de krav som ställs på arkivvård i lagen. Detta är en förutsättning för såväl att den övertagande myndigheten inte ska drabbas av oförutsedda kostnader när arkivhandlingar överlämnas som för att handlingarna ska vara möjliga att använda och ta del av för både den övertagande myndigheten och allmänheten.

Av 7 kap 3 § RA-FS 1997:4 följer att handlingar för vilka gallringsfristen har löpt ut ska förstöras under kontroll. Riksarkivet förutsätter därför att myndigheterna verkställer den gallring och annat avhändande som följer av föreskrifterna. Detta är särskilt påkallat när det handlar om arkivhandlingar som ska överlämnas. Av såväl kostnadsskäl som praktiska skäl ska den övertagande myndigheten som regel inte behöva ta över handlingar för vilka gallringsfristen har löpt ut. Det är därför viktigt att de inblandade parterna i förväg har gjort en avstämning kring vilka handlingar som ska överlämnas.

När det gäller gallring av övertagna handlingar där gallringsfristen inte har löpt ut får den övertagande myndigheten i de fallen verkställa gallringen. Detsamma gäller om det finns bestämmelser om återlämnande av handlingar.

Den myndighet som överlämnar arkiv har ansvaret för att uppfylla kraven på hantering, vård och skydd av arkivhandlingar i Riksarkivets föreskrifter om handlingar på olika medium. Handlingarnas skick bör även det vara en punkt som stäms av i förväg.

4

Överföring av verksamhet och överlämnande av arkiv

4.1 Förändringar i verksamheten

Strukturförändringar är ett återkommande inslag inom statsförvaltningen och syftar till att effektivisera den statliga verksamheten och göra den mer ändamålsenlig.

Förändringar kan genomföras på olika sätt. En omstrukturering kan t.ex. innebära att en myndighet läggs ned, att en myndighet nybildas, att verksamheten hos flera myndigheter förs samman till en nybildad myndighet eller att delar av en myndighets verksamhet överförs till en eller flera myndigheter. Det kan också innebära att verksamhet förs över från en statlig myndighet till en annan huvudman inom det offentliga eller till privaträttsliga organ som aktiebolag och stiftelser.

Alla förändringar som innebär att verksamhet förs över mellan myndigheter får konsekvenser för myndigheternas arkiv. Hur arkivet ska hanteras i samband med detta kan skilja sig något åt beroende på vilken typ av verksamhetsöverföring det rör sig om.

För en myndighet som är på gång att startas upp finns på Riksarkivets webbplats rådgivning kring vad myndigheten behöver tänka behöver tänka på när det gäller arkiv- och informationshanteringen. Ekonomistyrningsverket, ESV, har givit ut vägledningen Myndighet startar – myndighet upphör som är tänkt att fungera som stöd för planering och genomförande av främst det ekonomiadministrativa arbete som följer av när myndigheter avvecklas eller startas upp. Även arkivfrågor berörs kortfattat i den vägledningen.

4.2 Överlämnande av arkiv och proveniensprincipen

En grundläggande princip för myndigheternas arkivbildning är den s.k. proveniensprincipen. Den innebär att ett arkiv ska hållas samman som en enhet som hör ihop med den verksamhet i vilken arkivet har bildats. Enligt principen har en handlings ursprung och tillkomstsammanhang betydelse för förståelsen av handlingen. I praktiken har det kommit att betyda att en myndighet utgör en arkivbildare vars arkiv inte ska blandas samman med andra arkiv. Genom bestämmelserna i arkivlagen om vad som utgör myndigheternas arkiv och ansvaret för arkivet återspeglas proveniensprincipen även i lagstiftningen.

När verksamheter förs över mellan myndigheter finns det dock vissa praktiska omständigheter att ta hänsyn till. En myndighet som tar över en verksamhet har vanligtvis ett behov av att kunna ta del av arkivet från den övertagna verksamheten som referens. Arkivet från en myndighet som flyttar förs som regel över till den myndighet som tar över verksamheten.

4.2.1 Överlämnande när verksamhet förs över till en annan myndighet

I RA-FS 2018:2 finns bestämmelser om att hela eller delar av arkivet från en myndighet som upphör helt eller delvis och vars verksamhet förs över till en annan myndighet ska lämna över arkivet i berörda delar till den myndighet som tar över verksamheten. Bestämmelserna innebär inte någon förändring i sak jämfört med den tidigare regleringen av överlämnande i myndighetsspecifika föreskrifter.

En förutsättning för att överlämna arkivhandlingar är dock att den myndighet som tar över verksamheten har ett behov av handlingarna för att fortsatt kunna bedriva denna verksamhet. Det förekommer att verksamheter överförs mellan myndigheter utan att den som tar över verksamheten har behov av arkivet från den ursprungliga myndigheten.

Med hänsyn till proveniensprincipen ska inte handlingar överlämnas mellan myndigheter då det är obefogat. Det finns även ekonomiska skäl till att undvika ett obefogat överlämnande; en myndighet ska inte behöva tvingas ta över vården och bevarandet och därmed kostnaden för arkivhandlingar som inte behövs i den fortsatta verksamheten.

Beroende på verksamhetsöverföringens omfattning och förutsättningar kan arkivet hanteras på olika sätt. När en myndighet avvecklas i sin helhet kan verksamheten tas över av en eller flera myndigheter. Då verksamheten tas över av endast en myndighet är det normalt att arkivet lämnas över i sin helhet. Om verksamheten förs över till flera olika myndigheter är det lämpligt att huvuddelen av arkivet lämnas över till den myndighet som tar över den största delen av verksamheten och att övriga myndigheter tar över de delar av arkivet som rör just deras verksamhet.

Det är också vanligt förekommande att endast en viss specifik verksamhet förs över till en annan myndighet och att myndigheten fortsätter att bedriva sina övriga verksamheter. I dessa fall gäller även att överlämnandet begränsas till de delar som hör samman med den verksamhet som förs över.

Föreskrifterna medger även att en myndighet som tar över arkiv från en annan myndighet kan införliva vissa handlingar i sitt eget arkiv, förutsatt att det finns särskilda skäl för det. Att arkivhandlingar införlivas harmonierar förvisso inte med proveniensprincipen men det finns praktiska skäl till att detta ska vara möjligt (se vidare avsnitt 4.3)

Det är viktigt att de inblandade parterna är överens om vilka handlingar som faktiskt ska överlämnas. Det är därför lämpligt att det förs en dialog kring överlämnandet. Parterna har då att förhålla sig till huvudregeln om överlämnande av arkivet i samband med överföring av verksamhet. I dialogen kan parterna även göra en avstämning i andra frågor om hur arkivet hanterats och vårdats, t.ex. i vilket skick handlingarna är och i vilken utsträckning gallring i arkivet har verkställts.

Ett alternativ till att överlämna arkivexemplar av handlingar kan istället vara att överlämna kopior av handlingarna. På så sätt kan handlingarna finnas kvar i sin ursprungliga kontext och proveniensprincipen kan upprätthållas. Detta alternativ bör alltid övervägas när det är aktuellt att överlämna arkivhandlingar mellan myndigheter. Ett annat alternativ är handlingar istället lånas ut under en begränsad tid. Enligt 7 § arkivförordningen får en myndighet låna ut arkivhandlingar till andra myndigheter för tjänsteändamål. Den myndighet som tar över verksamheten kan då efter överenskommelse med den upphörande myndigheten låna berörda delar av arkivet för att ta del av det och även vid behov skapa kopior av de handlingar som behövs för den fortsatta verksamheten. Därefter återförs handlingarna till den ursprungliga myndighetens arkiv så att det kan hållas samman i enlighet med proveniensprincipen. 12 § andra stycket arkivlagen medger att sådana handlingar som en myndighet har lånat får återlämnas. Utlån bör t.ex. kunna tillgodose det eventuella behov som avvecklingsmyndighet eller en införandekommitté har av att ta del av arkivhandlingar från en myndighet som avvecklas eller lämnar över verksamhet.

Enligt 9 § arkivlagen har Riksarkivet rätt att efter överenskommelse ta över arkivmaterial från en myndighet som står under Riksarkivets tillsyn. Det gör det möjligt att en statlig myndighet som avvecklas och vars verksamhet förs över till en annan myndighet, istället kan komma överens med Riksarkivet om att arkivet ska överlämnas dit. I förarbetena till arkivlagen (prop. 1989/90:72) framgår dock att arkivet från en verksamhet som flyttas som regel får föras över till den myndighet som fortsättningsvis ska svara för verksamheten.

I det fall arkivet överlämnas till Riksarkivet träffar myndigheten och Riksarkivet en överenskommelse om ersättning till Riksarkivet för såväl engångskostnader i samband med att handlingarna övertas som kostnader för att på längre sikt bevara, vårda och tillhandahålla handlingarna.

Av 12 § arkivlagen framgår också att bestämmelser om avhändande, däribland överlämnande kan finnas i lag eller föreskrift som meddelas av regeringen samt särskilt beslut av regeringen. Bestämmelser om avhändande som reglerats i lag finns t.ex. i 4 kap. 20 § jordabalken.

4.2.2 Överlämnande till annan än en statlig myndighet

Även om föreskrifterna främst syftar till att reglera överlämnande som sker mellan statliga myndigheter, gäller huvudregeln om överlämnande av arkivet även i de fall som verksamheten övergår till kommuner på lokal eller regional nivå.

Riksarkivet har dock inte bemyndigande att reglera hur andra huvudmän än staten ska hantera arkiven efter ett överlämnande. De inblandade parterna bör därför överväga om kopior av handlingarna kan överlämnas istället. På så vis kan arkivet bli kvar inom staten samtidigt som den kommunala myndigheten ges tillgång till de handlingar den behöver i den fortsatta verksamheten.

4.2.3 Överlämnande av äldre arkiv som förvaras hos myndigheten

En myndighet kan skilt från det egna arkivet även förvara arkivet från en annan myndighet vars verksamhet den i ett tidigare skede har tagit över. Myndigheten ansvarar då för vården av det arkivet. Bestämmelserna om överlämnande avser i första hand överlämnande av de arkivhandlingar som tillkommit i en specifik myndighets verksamhet. Ett förekommande scenario är dock att myndighetens verksamhet i sin tur avvecklas och att arkivet då ska överlämnas till en ny myndighet som tar över verksamheten. Den överlämnande myndigheten måste då också hantera eventuella arkiv som tidigare har övertagits från en annan myndighet. 9 kap. RA-FS 2018:2 gäller i tillämpliga delar även sådana arkiv. Det innebär mer specifikt att de arkiven ska dokumenteras i myndighetens arkivredovisning och att de inte får blandas samman med det egna arkivet.

Behovet av sådana handlingar som härrör från annan myndighet än den vars verksamhet en myndighet tar över, är i de flesta fall sannolikt mycket begränsad. Inte desto mindre ansvarar en myndighet för alla de arkiv som den övertagit och det har då ingen betydelse om det handlar om ett arkiv som härrör från en tidigare avvecklad myndighet. För att undvika ett eventuellt onödigt övertagande av handlingar bör myndigheten i dessa fall överväga om sådana handlingar istället kan överlämnas till Riksarkivet.

4.2.4 Överlämnande av handlingar som mottagits som gåva etc.

Myndigheten kan också förvara handlingar som den med full äganderätt har tagit över som gåva eller legat från enskild, uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål. Sådana handlingar tillhör inte myndighetens arkiv men behöver också hanteras när en myndighet upphör och verksamheten överförs. Även här är ett överlämnande till Riksarkivet eller en annan arkivinstitution ett alternativ.

4.3 Vilka handlingar kan införlivas?

Proveniensprincipen innebär att myndigheternas arkiv ska hållas isär också när arkivet har överlämnats till en annan myndighet. Det kan dock finnas särskilda skäl till att vissa typer av handlingar ska kunna införlivas med arkivet hos den myndighet som tar över handlingarna. Ett sådant skäl är att införlivandet är en förutsättning för att verksamheten fortsättningsvis ska kunna bedrivas effektivt och rättsäkert hos den nya myndigheten. Den övertagande myndigheten bör dock noga överväga och utreda vilka behov som finns av att införliva handlingar och om det istället finns alternativa lösningar, t.ex. genom att endast kopior av arkivhandlingar överlämnas och införlivas.

Elektroniska handlingar som införlivas ska i den fortsatta hanteringen kunna påvisa samband med den överlämnande myndigheten, t.ex. genom att förses med metadata om deras ursprungliga kontext om detta inte framgår på annat sätt. Om inte det är möjligt måste arkivexemplar av handlingarna tillföras den överlämnande myndighetens arkiv.

I RA-FS 2018:2 preciseras inte vilka typer av handlingar som kan införlivas men i de tidigare myndighetsspecifika föreskrifterna har Riksarkivet föreskrivit om införlivande enligt följande.

4.3.1 Handlingar i pågående ärenden

I 3 § arkivförordningen finns bestämmelser om när en allmän handling blir en arkivhandling. Där framgår att handlingar i ett ärende tillhör arkivet när ärendet har slutbehandlats och myndigheten i enlighet med 6 § 4 arkivlagen har fastställt vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar.

Handlingar i ärenden som inte har slutbehandlats innan en verksamhet överförs utgör i många fall allmänna handlingar men ingår alltså inte i myndighetens arkiv. Handlingar som inte är allmänna vid överlämnandet torde bli det genom att de därmed expedieras.

Ibland framgår det av bestämmelser i lag eller förordning att den myndighet som tar över en verksamhet också tar över de ärenden som tillkommit i verksamheten och som inte hunnit avslutas innan överföringen. Om inte detta regleras särskilt får ett sådant överlämnande ändå anses följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Det är därför naturligt att handlingar i ärenden som inte har slutbehandlats även får införlivas i arkivet hos den myndighet som tar över verksamheten.

För att upprätthålla spårbarheten och kopplingen till handlingarnas ursprungliga kontext rekommenderar Riksarkivet att överlämnade och införlivande av handlingar i pågående ärenden dokumenteras i ärenderegister och eventuella andra sökmedel till allmänna handlingar hos både den överlämnande och den övertagande myndigheten.

4.3.2 Personaldossierer för personal som följer med när verksamheten flyttar

Bestämmelser i LAS, lagen om anställningsskydd (1982:80) innebär att anställningsavtalen för en upphörande myndighets anställda automatiskt går över till den myndighet som tar över verksamheten. En anställd har dock rätten att motsätta sig att avtalet går över.

Personaldossierer för den personal som övergår i anställning hos den nya myndigheten får överlämnas dit. Eftersom dossiern som regel fortsätter att tillföras handlingar hos den nya myndigheten är det också rimligt att den får införlivas i arkivet.

4.3.3 Avtal och andra handlingar som har en fortsatt rättsverkan

Avtal, överenskommelser och andra liknande handlingar som har en fortsatt rättsverkan i den överförda verksamheten får som regel införlivas i den nya myndighetens arkiv.

Det ska dock påpekas att en myndighet som avvecklas, inte på egen hand kan besluta om att gällande avtal ska tas över av en annan myndighet. Det är regeringen som beslutar om detta vilket brukar ske i regleringsbrevet för avvecklingsmyndigheten.

4.3.4 Register och andra typer av handlingar som fortlöpande tillförs uppgifter

Register och andra typer av handlingar som fortlöpande tillförs uppgifter kan som regel införlivas om de fortsatt ska föras hos den nya myndigheten. Det kan förutom rena register handla om specifika webbplatser som en myndighet tar över ansvaret för, databaser eller IT-system som fortsatt används och tillförs uppgifter, loggböcker, journaler etc.

4.4 När verksamheten upphör helt och hållet inom staten

I 11 § arkivlagen föreskrivs att i det fall verksamheten upphör helt och hållet inom staten, dvs. inte förs över till någon annan statlig myndighet, ska arkivet överlämnas till Riksarkivet inom tre månader. När en verksamhet upphör i sin helhet ska slutlig arkivläggning genomföras och arkivbildningen avslutas.

Det hör emellertid inte till vanligheterna att en myndighet upphör helt och hållet utan att verksamheten tas över av någon annan myndighet. Bestämmelsen gäller främst särskilda avvecklingsmyndigheter samt kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Ett överlämnande till Riksarkivet är normalt sett alltså inte ett alternativ när en myndighets verksamhet upphör men fortsätter att bedrivas av en annan statlig myndighet.

Av 11 § arkivlagen framgår också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan föreskriva något annat än vad som sägs i paragrafens första stycke. Det kan t.ex. vara fråga om att Regeringskansliet under en länge tidsperiod behöver arkivet efter en statlig utredning för propositionsskrivning. Regeringen kan då fatta beslut om att materialet ska överlämnas dit istället för till Riksarkivet. Om regeringen inte har föreskrivit något annat kan även Riksarkivet, genom bemyndigandet i 11 § 3 arkivförordningen föreskriva om ett sådant undantag från huvudregeln om överlämnande till Riksarkivet.

Om verksamheten upphör inom staten men förs över till ett privaträttsligt organ kan regeringen besluta om att allmänna handlingar får överlämnas och förvaras där. Närmare bestämmelser om detta finns i lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring samt förordningen (2015:605) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

I 12-25 §§ RA-FS 2018:2 finns närmare bestämmelser om överlämnande av arkivmaterial till Riksarkivet.

Mer information om överlämnande av arkiv till Riksarkivet finns på Riksarkivets webbplats. Där finns bl.a. gällande regler och riktlinjer kring överlämnandet och en mall för framställning om överlämnande.

5

Rapportering och dokumentation

5.1 Riksarkivet ska informeras om verksamhetsöverföringar

Det förekommer att myndigheter avvecklas och verksamhet förs över utan att Riksarkivet får kännedom om det. I och med de nya föreskrifterna får inte Riksarkivet som tidigare in framställningar om överlämnande av arkivet när verksamhet överförs och uppmärksammas därmed inte på verksamhetsöverföringar på samma sätt. För att kunna följa upp hanteringen av arkiv som överlämnas eller tas över har införts bestämmelser om att den myndighet som ska avveckla och lämna över verksamhet, skriftligen ska rapportera detta till Riksarkivet. Rapporteringen ger Riksarkivet möjlighet att i ett senare skede kontrollera att överlämnande och införlivande har dokumenterats och att dokumentationen har skickats in till Riksarkivet.

Med hänsyn till frekventa omorganisationer är Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar dock undantagna bestämmelserna om rapportering i förväg om överföring av sådan verksamhet som omfattas av offentlighets- och arkivlagstiftningen. Riksarkivet meddelar istället särskilda föreskrifter om hur rapporteringen ska göras i dessa fall.

5.2 Överlämnande och införlivande ska dokumenteras i arkivredovisningen

Innan ett arkiv överlämnas till Riksarkivet ska det enligt 17 § arkivförordningen vara förtecknat. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för arkivhandlingar som överlämnas mellan myndigheter. Av arkivförfattningarnas bestämmelser om myndigheternas arkivvård följer dock att myndigheterna dels ska upprätta en arkivbeskrivning, dels en systematisk arkivförteckning. Närmare bestämmelser om hur arkivredovisningen ska utformas och vilka uppgifter den ska innehålla finns i 6 kap. RA-FS 2008:4. Bestämmelserna innebär att myndigheternas arkivredovisning består av uppgifter (metadata) som ska kunna presenteras i form av ett antal sammanställningar eller uppgiftsmängder. Dessa ska, eller i några fall bör, vara relaterade sinsemellan och kunna presenteras samlat. De delar av arkivredovisningen som är av relevans här är arkivbeskrivning, klassificeringsstruktur med processbeskrivningar samt arkivförteckning.

Uppgiftsmängderna ska innehålla uppgifter om både verksamhet och arkiv som överlämnas eller tas över. Uppgifterna behövs för att handlingarna ska vara möjliga att återsöka och ta del av både för den myndighet som tar över arkiv och den allmänhet som fortsatt önskar ta del av handlingarna. De bidrar till en förbättring av spårbarheten för handlingarna och förståelsen av den nya kontext i vilken de kommer att ingå. Arkivredovisningens funktion som sökmedel ska hålla över tid. Det är därför av vikt att det i de inblandade myndigheternas arkivredovisning framgår hur verksamhet och handlingar har överlämnats respektive övertagits.

I 5 kap. OSL, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om myndigheternas registrering av allmänna handlingar. Myndigheternas register över ärenden och inkomna och upprättade handlingar är såväl viktiga insynsinstrument för allmänheten som stöd för att myndigheterna ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt. Registrering enligt OSL och arkivredovisning enligt arkivförfattningarna kompletterar varandra i dessa avseenden. Handlingar som tillhör ärenden och som införlivas i arkivet för den myndighet som tar över dem bör därför dokumenteras i respektive myndighets ärenderegister eller motsvarande sökmedel till de allmänna handlingarna. På så sätt framgår det även där vilka ärenden med tillhörande handlingar som har överlämnats och införlivats.

5.3 Dokumentation ur arkivredovisningen ska sändas in till Riksarkivet

Både den överlämnande och den övertagande myndigheten ska sända in dokumentation i form av utdrag ur sin arkivredovisning till Riksarkivet. Den ska visa att uppgifter om överlämnande och införlivande har tillförts arkivredovisningen. Dokumentationen ska ha kommit in sex månader efter det att verksamheten har överförs eller tagits över. Syftet är att ge möjlighet för Riksarkivet att kontrollera att myndigheterna faktiskt har dokumenterat överlämnande, övertagande och införlivande på föreskrivet vis.

Även för dessa bestämmelser har Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar undantagits tillämpningen för den verksamhet som omfattas av offentlighets- och arkivlagstiftningen och ska istället sända in dokumentation i enlighet med särskilda föreskrifter.

6

Andra aspekter att beakta vid överlämnande

Som regel gäller sekretess i förhållande till andra myndigheter. De inblandade parterna ska därför vara uppmärksamma på vad eventuella sekretessbestämmelser i OSL kan få för inverkan på överlämnandet. I OSL finns dock inga generella bestämmelser om överföring av sekretess och för att sekretessen ska gälla för uppgift i en allmän handling som överlämnas måste det därför finnas antingen en primär bestämmelse om sekretess som gäller även för den övertagande myndigheten alternativt en sekundär bestämmelse om sekretess genom en särskild bestämmelse om överföring av sekretess.

Primära sekretessbestämmelser är utformade så att de gäller vissa ärenden, i vissa verksamheter och hos vissa myndigheter. Om bestämmelserna är kopplad till en viss myndighet brukar detta vid verksamhetsöverföring föranleda att OSL ändras så att sekretessen gäller för den myndighet som tar över en verksamhet.

7

Författningskommentarer till RA-FS 2018:2

RA-FS 2018:2 ska tillämpas av

- statliga myndigheter med undantag för riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet, utrikesrepresentationen samt kommittéer som avses i 1 § kommittéförordningen (1998:1474),

- sådana organ som avses i 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen,

- Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar.

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar är undantagna vissa av bestämmelserna i 9 kap. Detta framgår av 1 kap. 6 § RA-FS 2018:2. För dessa organ gäller istället särskilda föreskrifter.

Kommittéer under regeringen är också undantagna tillämpningen. Författningen ska heller inte tillämpas för överlämnande av allmänna handlingar till enskilda organ. Detta framgår av 9 kap. 1-2 §§.

Författningstexten presenteras här paragraf för paragraf i samma ordning som i författningen med efterföljande kommentarer.

Bestämmelser om överlämnande i andra författningar

1 § Bestämmelser om överlämnande av allmänna handlingar till enskilda organ som avses i 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen finns i lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

Föreskrifterna ska inte tillämpas vid överlämnande av allmänna handlingar till och emellan enskilda organ som avses i 2 kap. 17 tryckfrihetsförordningen. Sådant överlämnande regleras i lagen (2015:602) om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

2 § Bestämmelser för kommittéer som avses i 1 § kommittéförordningen (1998:1474) om överlämnande till en annan myndighet, finns i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om kommittéer under regeringen.

Kommittéer etc. enligt kommittéförordningen (1998:1474) är också undantagna från tillämpningen av RA-FS 2018:2. Nu gällande föreskrifter för kommittéernas arkivhantering finns i Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2013:3) och allmänna råd om arkiv hos kommittéer under regeringen. Där finns bl.a. bestämmelser om överlämnande av arkiv eller delar av arkiv till Riksarkivet och till annan myndighet. RA-FS 2013:3 har anpassats till de särskilda behov som kan finnas för de myndigheter som ska tillämpa författningen.

För att harmoniera med bestämmelserna i RA-FS 2018:2, har 11 § RA-FS 2013:3 ändrats. Ändringen innebär att även kommittéer bemyndigas att överlämna arkivet eller delar av det till en annan myndighet om denna har behov av det i den fortsatta verksamheten. Normalfallet är annars att kommittéerna i enlighet med 11 § 1 st arkivlagen överlämnar sitt arkiv till Riksarkivet när de avslutar sina uppdrag.

Bestämmelser för en myndighet som ska lämna över arkiv till en annan myndighet

3 § En myndighet som upphör helt och hållet och vars verksamhet inte förs över till en annan myndighet, ska i enlighet med 11 § arkivlagen (1990:782) lämna över sitt arkiv till Riksarkivet inom tre månader, om inte regeringen eller Riksarkivet föreskriver något annat.

Paragrafen innehåller en hänvisning till bestämmelserna i 11 § arkivlagen om vad som ska ske med arkivet från en myndighet som upphör helt och hållet som statlig myndighet. Att sådana arkiv ska överlämnas till Riksarkivet är huvudregeln men regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan föreskriva om att arkivet ska hanteras på annat sätt. Överlämnande i enlighet med 11 § arkivlagen ska ske inom tre månader efter det att myndigheten har upphört.

4 § En myndighet som upphör helt eller delvis och vars verksamhet förs över till en annan myndighet ska i enlighet med 11 § arkivlagen (1990:782) lämna över sitt arkiv eller berörda delar av arkivet till den myndighet som tar över verksamheten, om inte annat följer av

- lag eller föreskrift som meddelas av regeringen
- särskilt beslut av regeringen, eller
- överenskommelse med Riksarkivet i enlighet med 9 § arkivlagen (1990:782).

Om elektroniska handlingar införlivas i den övertagande myndighetens arkiv ska arkivexemplar framställas och tillföras den överlämnande myndighetens arkiv, med undantag av det som gäller enligt 9 §.

Allmänna råd. Överlämnandet bör dock ske endast under förutsättning att den mottagande myndigheten behöver ha tillgång till handlingarna för att kunna bedriva den överförda verksamheten.

En myndighet som ska lämna över delar av arkivet bör överväga möjligheten att för överlämnande framställa kopior av handlingarna eller att föra över handlingarna till elektroniska handlingar. Myndigheten bör även överväga att tillgodose den övertagande myndighetens behov av tillgång till handlingarna genom utlån för tjänsteändamål i enlighet med 7 § arkivförordningen (1991:446).

Som en huvudregel ska arkivet från en myndighet vars verksamhet upphör, följa med till den myndighet som fortsättningsvis ska svara för verksamheten. Detta gäller såväl de fall då en myndighet upphör helt som de fall då endast delar av en verksamhet förs över till en annan myndighet. En förutsättning för övertagandet är emellertid att den myndighet som tar över verksamheten verkligen har behov av att ta över arkivet för att fortsättningsvis kunna bedriva verksamheten.

Med hänsyn till gällande bestämmelser i arkivlagen finns det dock undantag från huvudregeln:

- 9 § arkivlagen möjliggör för en myndighet att särskilt komma överens med Riksarkivet om att få överlämna sitt arkiv dit. Det gäller även i det fall som en myndighet upphör men verksamheten fortsätter hos en myndighet. Överlämnande till Riksarkivet bör dock endast göras i undantagsfall. Det kan då handla om att det finns omständigheter som gör att ett överlämnande enligt huvudregeln inte är möjligt eller lämpligt.
- Enligt 12 § arkivlagen kan avhändande även ske med stöd av lag, föreskrift som meddelas av regeringen eller särskilt beslut av regeringen.

Elektroniska handlingar som ska införlivas i den övertagande myndighetens arkiv ska innan dess framställas och tillföras den överlämnande myndighetens arkiv. I 9 § finns dock bestämmelser som möjliggör undantag från detta om handlingarna efter överlämnandet kan påvisa samband med den överlämnande myndigheten. Motsvarande bestämmelser har tidigare funnits i Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter om överlämnande och införlivande.

Ett alternativ till att överlämna arkivhandlingarna är att istället överlämna kopior av handlingarna eller att låna ut handlingarna för tjänsteändamål i enlighet med 7 § arkivförordningen.

5 § En myndighet vars verksamhet upphör helt eller delvis och överförs till en annan myndighet ska innan överföringen skriftligen rapportera detta till Riksarkivet.

Bestämmelsen innebär att Riksarkivet ska uppmärksammas på kommande verksamhetsöverföringar som följer av att arbetsuppgifter flyttas från en myndighet till en annan eller att myndigheter avvecklas, läggs samman eller nybildas.

Rapporteringen ger Riksarkivet möjlighet att följa upp att arkiv som överlämnas eller tas över också dokumenteras i myndigheternas arkivredovisning. Rapporteringen ska ske i skriftlig form och bör ske i nära anslutning till att regeringen fattat beslut om verksamhetsövergången.

6 § Arkiv som överlämnas ska dokumenteras i myndighetens arkivredovisning i enlighet med 6 kap.

Dokumentation som avses i det första stycket ska sändas till Riksarkivet inom sex månader efter det att verksamheten har förts över.

Allmänna råd. Handlingar som tillhör ett ärende som ska införlivas i arkivet hos den myndighet som tar över ärendet bör även dokumenteras i ärenderegister eller motsvarande sökmedel till myndighetens allmänna handlingar.

Bestämmelser om myndigheternas arkivredovisning finns i 6 kap. RA-FS 2008:4.

Av 6 kap. 3 § RA-FS 2008:4 framgår att myndigheten ska upprätta en arkivbeskrivning. I 6 kap. 5 § finns bestämmelser om vilka uppgifter arkivbeskrivningen ska bestå av. Däri ingår bl.a. uppgifter om överlämnande av arkiv till annan myndighet eller till Riksarkivet. Bestämmelserna gäller uppgifter om arkivet i sin helhet eller berörda delar av det.

Förutom det egna arkivet ska myndigheten även i sin arkivbeskrivning dokumentera överlämnande av arkiv som härrör från en annan myndighet och som har förvarats åtskilt från det egna arkivet. Även arkiv från enskild som myndigheten har förvarat och sedan överlämnat till en annan myndighet eller till arkivinstitution ska framgå av arkivbeskrivningen.

Av den klassificeringsstruktur som ska upprättas enligt 6 kap. 7 § kommer det att framgå om en viss verksamhet har upphört hos myndigheten t.ex. genom att den förts över till en annan myndighet. Eftersom klassificeringsstrukturen är en av sökingångarna till myndighetens arkivredovisning kan det till strukturen knytas uppgifter om till vilken myndighet som verksamheten har förts över och från och med vilken tidpunkt. På så sätt kommer den som söker efter handlingar från en viss verksamhet genom arkivredovisningen hänvisas till rätt myndighet.

Genom att klassificeringsstrukturen i enlighet med 6 kap. 19 § relateras till redovisning av handlingsslag och förvaringsenheter kommer det på så sätt också i arkivförteckningen att finnas uppgifter om de handlingsslag och faktiska handlingar som lämnas över.

Myndighetens ärenderegister, t.ex. ett diarium är tillsammans med arkivförteckningen det viktigaste instrumentet för insyn i myndighetens verksamhet. För att främja spårbarheten för de ärenden som överlämnas, finns ett allmänt råd om att den överlämnande myndigheten bör registrera uppgifter i sitt ärenderegister så att det där framgår vilka ärenden som överlämnats och införlivats hos en annan myndighet.

7 § Dokumentation som har upprättats i enlighet med Riksarkivets föreskrifter om handlingar på papper, Riksarkivets föreskrifter om handlingar på mikrofilm, Riksarkivets föreskrifter om handlingar på ritfilm och reprografisk film samt Riksarkivets föreskrifter om analoga ljud- och videoupptagningar på magnetband, och som behövs för fortsatt bevarande, vård och tillhandahållande av handlingarna, ska följa med vid överlämnandet

Riksarkivet har meddelat föreskrifter för handlingar på olika medium, t.ex. pappershandlingar och elektroniska handlingar. I föreskrifterna finns bestämmelser om att myndigheterna ska upprätta dokumentation som gör det möjligt att hantera, förvara och vårda handlingarna över tid. För att göra detta möjligt också för den myndighet som tar över handlingarna ska även denna dokumentation överlämnas till den övertagande myndigheten.

Bestämmelser för en myndighet som ska ta över arkiv från en annan statlig myndighet

8 § En myndighet som tar över arkiv från en annan myndighet får inte blanda samman handlingarna med det egna arkivet.

Myndigheten kan dock om det finns särskilda skäl införliva vissa handlingar med det egna arkivet.

Allmänna råd. Med särskilda skäl avses t.ex. att ett införlivande av handlingarna är en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas vidare hos den övertagande myndigheten.

Myndigheten bör överväga om det finns alternativ till att övertagna arkivhandlingar införlivas i myndighetens arkiv, t.ex. genom att endast kopior av handlingar lämnas över och införlivas.

Arkiven från olika arkivbildare ska i största möjliga utsträckning hållas isär. När verksamhet förs över och fortsätter hos en annan myndighet kan det av särskilda skäl emellertid vara nödvändigt att införliva handlingar i den övertagande myndighetens arkivbildning. I det allmänna rådet nämns som exempel på ett sådant skäl att det kan vara att det är nödvändigt att införliva handlingarna för att verksamheten fortsatt ska kunna bedrivas.

Exempel på handlingar som i normalfallet kan vara aktuella att införliva är

- Handlingar i ärenden som inte har avslutats när verksamheten förs över
- Personaldossierer för personal som övergår i anställning hos den nya myndigheten.
- Handlingar som har en fortsatt rättsverkan, t.ex. avtal och överenskommelser.
- Register och andra handlingar som fortlöpande tillförs uppgifter.

Av det allmänna rådet framgår att den övertagande myndigheten som regel bör överväga om det finns andra alternativ till att införliva handlingar, t.ex. att istället överlämna kopior.

Ett annat alternativ, i de fall det endast rör sig om en partiell avveckling och överföring av verksamhet kan vara utlån av handlingar för tjänsteändamål i enlighet med 7 § arkivförordningen.

9 § Elektroniska handlingar som införlivas i den övertagande myndighetens arkiv ska i den fortsatta hanteringen kunna påvisa samband med den överlämnande myndigheten.

För att inte den ursprungliga kontexten ska gå förlorad ska elektroniska handlingar som införlivas i den övertagande myndighetens arkiv kunna påvisa samband med den överlämnande myndigheten. Sambandet kan t.ex. påvisas genom att handlingarna förses med metadata.

Motsvarande bestämmelse har tidigare funnits i Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter om överlämnande och införlivande.

10 § Arkiv som tas över ska dokumenteras i myndighetens arkivredovisning i enlighet med 6 kap.

Dokumentation som avses i det första stycket ska sändas till Riksarkivet inom sex månader efter det att verksamheten har tagits över.

Allmänna råd. Handlingar som tillhör ett ärende som införlivas i arkivet bör även dokumenteras i ärenderegister eller motsvarande sökmedel till myndighetens allmänna handlingar

Här finns motsvarande bestämmelser för myndigheter som övertar handlingar som i 6 §. Handlingar och verksamhet som har tagits över dokumenteras i arkivbeskrivningen, i klassificeringsstrukturen och i arkivförteckningen.

Av hänsyn till proveniensprincipen är det viktigt att kopplingen och spårbarheten till handlingarnas ursprung upprätthålls. Det kan ske genom att den myndighet som tar över arkiv, i sin arkivredovisning i anslutning till de berörda handlingarna anger uppgifter om handlingarnas proveniens.

11 § Om Riksarkivet har föreskrivit eller beslutat om gallring eller annat avhändande för de handlingar som tas över och fristen för avhändandet inte har löpt ut, får den övertagande myndigheten istället verkställa detta.

Allmänna råd. Ändring, rättelse och gallring i övertagna handlingar bör dokumenteras på ett sådant sätt att det framgår vem som har vidtagit åtgärden.

Om Riksarkivet för en viss typ av handlingar har föreskrivit om gallring eller annat avhändande och den frist som gäller för detta inte har löpt ut när handlingarna lämnas över, får den myndighet som tar över handlingarna verkställa avhändandet i den ursprungliga myndighetens ställe.

Det allmänna rådet syftar till att upprätthålla de övertagna handlingarnas ursprungliga kontext.

8

Vill du veta mer?

Riksarkivets regler och denna och andra vägledningar med mera finns tillgängliga på webben. ESV:s vägledning Myndighet startar – myndighet upphör finns också tillgänglig på webben.

Webbadress till Riksarkivet www.riksarkivet.se

Webbadress till Ekonomistyrningsverket www.esv.se

Lagar och förordningar som berörs i texten:

- Arkivlag (1990:792)
- Arkivförordning (1991:446)
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400, OSL)
- Tryckfrihetsförordning (1949:105, TF)
- Lag om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring (2015:602)
- Förordning om överlämnande av allmänna handlingar för förvaring (2015:605)
- Kommittéförordning (1998:1474)

Riksarkivets föreskrifter som berörs i texten eller som i övrigt har betydelse för tillämpningen av RA-FS 2018:2:

- RA-FS 1997:4 (omtryck av RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter
- RA-FS 2006:1 om handlingar på papper
- RA-FS 2006:2 om handlingar på mikrofilm
- RA-FS 2006:3 om handlingar på ritfilm och reprografisk film
- RA-FS 2008:4 (ändring av 6 kap. RA-FS 1997:4) om arkiv hos statliga myndigheter
- RA-FS 2009:1 om elektroniska handlingar
- RA-FS 2009:2 om tekniska krav för elektroniska handlingar
- RA-FS 2013:2 om analoga ljud- och bildupptagningar
- RA-FS 2013:3 om arkiv hos kommittéer under regeringen
- Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter om gallring och annan arkivhantering kungörs i en särskild publikationsserie, RA-MS

Riksarkivets vägledningar med mera som berörs i texten

- Rådgivande texter om arkivfrågor när en myndighet startar <https://riksarkivet.se/arkivfragor-for-ny-myndighet>
- Rådgivande texter kring överlämnande av arkiv till Riksarkivet <https://riksarkivet.se/leverera-arkiv>