



Gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter

Riksarkivet har beslutat om nya gallringsföreskrifter, Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2021:6) och allmänna råd om gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter. Den förra kategorin avgränsas till sådana handlingar som avses i 5 kap. 1 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Handlingar av generisk karaktär avser den typ av handlingar som fanns med i bilagorna A och B till Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1991:6, omtryckta RA-FS 1997:6 och ändrade RA-FS 2012:2) och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse.

Syftet med de nya föreskrifterna är att uppnå en ökad tydlighet och flexibilitet i tillämpningen för att underlätta myndigheternas arkivvård. Det övergripande målet är att få ändamålsenliga arkiv som inte tyngs av handlingar utan långsiktigt informationsvärde. RA-FS 1997:6 upphävs genom de nya föreskrifterna.



Innehåll

1.	Behov av nya gallringsföreskrifter	4
1.1	Översyn av RA-FS 1997:6.....	4
1.2	Remiss av föreskriftsförslag hösten 2019	6
1.3	Nya utgångspunkter för föreskriftsförslaget	7
	Skillnader i förhållande till RA-FS 1997:6.....	8
2.	Nya gallringsföreskrifter	9
2.1	Tillämpning och definitioner.....	10
2.2	Gallring	11
2.2.1	Värdering och fastställande av gallringsfrister	11
2.3	Dokumentation	14
3.	Handlingar av uppenbart ringa betydelse	14
4.	Handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter... ..	15
3.1	Handlingar som genom sitt informationsinnehåll och funktion har ett lågt informationsvärde	15
3.1.1	Bilder, fotografier och rörliga bilder med liknande innehåll eller komposition	15
3.1.2	Dubletter och kopior	15
3.1.3	Elektroniska handlingar som inkommit och som inte går att öppna.....	16
3.1.4	Handlingar i form av enkäter och enkätsvar	16
3.1.5	Handlingar rörande frågor, svar och meddelanden av rutinmässig karaktär	16
3.1.6	Handlingar som hamnat utanför sin kontext och därför blivit obegripliga genom att de saknar relevanta metadata	16
3.1.7	Handlingar som inkommit för kännedom och som inte föranlett någon åtgärd, om de även i övrigt saknar betydelse	17
3.1.8	Handlingar som utgjort underlag för myndighetens planering... ..	17
3.1.9	Register, förteckningar, liggare och listor som har tillkommit för att underlätta myndighetens arbete, och som saknar betydelse för att dokumentera myndighetens verksamhet.....	18



3.1.10 Rutinbeskrivningar som har tillkommit för att underlätta myndighetens arbete, och som saknar betydelse för att dokumentera myndighetens verksamhet.....	18
3.1.11 Uppgifter i e-postloggar över inkommande och utgående e-post	18
3.1.12 Uppgifter i loggar som syftar till att styrka utförda behandlingar	21
3.1.13 Uppgifter som har införts genom skriv- eller räknefel eller genom förbiseende.....	21
3.2 Handlingar som är av begränsad betydelse genom att innehållet har förts över till andra databärare, eller genom att handlingarna har ersatts av andra handlingar	22
3.2.1 Handlingar på fysiska databärare som har överförts och ersatts av andra handlingar	22
3.2.2 Elektroniska handlingar som har överförts och ersatts av andra elektroniska handlingar.....	23
3.2.3 Handlingar som har dokumenterats genom en tjänsteanteckning	23
3.2.4 Handlingar som kan ersättas av senare inkomna underskrivna handlingar	24
5 Arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter om gallring mm.....	24
5.1 Arkivlagen m.m.	24
5.2 Riksarkivets generella föreskrifter om gallring	25
5.3 Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter	26
5.4 Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy	26
6 Sammanfattande överväganden	26
Behov av nya föreskrifter som ersätter RA-FS 1997:6.....	26
Vad innebär gallringsföreskrifterna?	27

1. Behov av nya gallringsföreskrifter

1.1 Översyn av RA-FS 1997:6

Hösten 2018 inleddes ett översynsarbete av Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1991:6, omtryckta RA-FS 1997:6 och ändrade RA-FS 2012:2) om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. Det övergripande syftet med översynen är att arbete ska leda fram till ett förslag om bestämmelser som är tydliga och relevanta. Av förslaget ska det tydligt framgå att författningen endast kan tillämpas på specifika handlingsslag och handlingstyper samt att kriterierna tillfällig eller ringa upphör.¹ Inledningsvis omfattade översynen även föreskrifter om gallring av säkerhetshandlingar och pappershandlingar efter skanning. Såväl syfte som inriktning på arbetet har ändrats efter en remiss som genomfördes hösten 2019 (se nedan). En arbetsgrupp bestående av medarbetare från Enheten för utredning och utveckling har utfört översynsarbetet. Nedan följer en beskrivning av bakgrunden till översynsarbetet.

Riksarkivet bemyndigas sedan 1991-07-01 i 12 § arkivförordningen (1991:446) att meddela föreskrifter och särskilda beslut om gallring avseende statliga myndigheter. De generella gallringsföreskrifterna omfattar i regel handlingar som är allmänt förekommande hos statliga myndigheter, framför allt inom stödverksamheter. Den äldsta av de nu gällande generella gallringsföreskrifterna är Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1991:6, omtryckta RA-FS 1997:6 och ändrade RA-FS 2012:2) och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. Utgångspunkterna för grundförfattningen, RA-FS 1991:6, utgjordes av en sammanslagning av förordningen (1953:716) om utgallring av handlingar hos vissa statsmyndigheter och förordningen (1974:648) om utgallring av upptagning för automatisk databehandling. År 1997 gjordes ett omtryck av grundförfattningen som innebar att mer områdesspecifika handlingar fick bilda egna gallringsföreskrifter, till exempel föreskrifter om gallring av löne- och personalhandlingar. Omtrycket 1997 innebar således att föreskrifterna ändras i grunden men sedan dess har de inte genomgått några större ändringar. År 2012 genomfördes endast en konsekvensändring. I fortsättningen används RA-FS 1997:6 om föreskrifterna.

¹ Direktiv, RA-FS 1991:6 – översyn, 2018-11-20, (Dnr RA-KS 2021-23).

Bestämmelser i RA-FS 1997:6

RA-FS 1997:6 innehåller tvingande bestämmelser om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Gallring får dock endast ske om gallringen inte åsidosätter allmänhetens rätt till insyn och om handlingarna bedöms sakna värde för rättskipningen, förvaltningen och forskningen. Föreskrifterna anger att handlingar som har tillfällig betydelse genom att innehållet har överförts till nya databärare, eller genom att handlingarna på annat sätt har ersatts av nya handlingar, får gallras under förutsättning att gallringen kan ske utan eller endast med ringa förlust avseende betydelsebärande uppgifter/data, sammanställnings- och sökmöjligheter samt möjligheter att fastställa autenticiteten.

Myndigheterna har själva att ta ställning till vilka handlingar som är av tillfällig eller ringa betydelse med hänsyn till de bevarandemål som anges. RA-FS 1997:6 innehåller två bilagor som utgör stöd för myndigheternas överväganden:

- Bilaga A, Exempel på handlingar som genom sitt informationsinnehåll eller sin funktion är av tillfällig eller ringa betydelse, och
- Bilaga B, Exempel på handlingar som är av tillfällig betydelse genom att innehållet har överförts till nya databärare, eller genom att handlingarna på annat sätt har ersatts av nya handlingar.

RA-FS 1997:6 innehåller en upplysning om att det normalt krävs myndighetsspecifika gallringsföreskrifter för gallring av de ursprungliga handlingarna efter att de har överförts till annan databärare.

I bilagorna till RA-FS 1997:6 finns inga gallringsfrister. Gallringen ska enligt föreskrifterna ske vid en tidpunkt /frist som fastställs av myndigheten. Myndigheterna ska vid fastställande av frist uppmärksamma att handlingarna inte gallras innan

- föreskriven bearbetning, redovisning eller kontroll har slutförts,
- tidsfrist för revision och preskription har gått ut, och
- betydelse för styrkande av rättigheter och skyldigheter samt i övrigt från rättslig synpunkt har upphört.

Myndigheterna ska besluta om hur föreskrifterna ska tillämpas på det egna arkivet. I ett allmänt råd anges att myndighetens tillämpningsbeslut bör dokumenteras i en plan eller förteckning som upptar de handlingar som ska gallras och med vilken frist eller tidpunkt.

Behov av ändring av RA-FS 1997:6

Riksarkivet genomförde en uppföljning av myndigheters beslut om tillämpningen av RA-FS 1997:6 som redovisades 1999. I rapporten drogs huvudsakligen tre slutsatser. Den ena rörde att var tionde myndighet tillämpade författningen med en räckvidd som inte är avsedd, även för handlingar i kärnverksamhet. Den andra att den tillämpades med för snäv räckvidd, det

bortsågs från elektroniska handlingar. Den tredje att endast hälften av myndigheterna hade fattat beslut om tillämpningen. Riksarkivet vidtog dock inga åtgärder som att t.ex. förtydliga föreskrifterna eller komplettera dem med vägledning. I tillsynen har dessa företeelser uppmärksammats, t.ex. genom att myndigheter förelagts att fatta beslut om tillämpningen eller uppmanats att för vissa handlingar istället framställa om gallring genom myndighetsspecifika föreskrifter, RA-MS. Och i rådgivningen genom att mer strikt avgränsa tillämpningen till de exempel med handlingstyper som anges i bilagan. Ett par iakttagelser om tillämpningen rör att det förefaller vanligt att myndigheter kopierar författningens bilaga som underlag för sitt eget beslut, dvs. sällan myndighetsanpassar det, för att enkelt tillgodose brister som påpekats i förlägganden. Det förekommer både oprecisa gallringsfrister som t.ex. "Vid inaktualitet" och korta gallringsfrister som t.ex. 1 månad, 1 vecka och Omedelbart, trots att enligt RA-FS 1997:6 gallring endast får ske under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning. Vid fastställande av gallringsfrist ska myndigheten ta hänsyn till att olika rättsliga krav kan tillgodoses.²

Det är således otydligt hur RA-FS 1997:6 ska tillämpas. Det kan också uppfattas som bestämmelserna i författningen motsäger exemplen i bilagorna. Många gånger är det också oklart om exemplen verkligen är exempel eller om exemplen de facto är de enda handlingarna som får gallras. I vissa fall kan det även vara ett problem att myndigheterna ska gallra handlingarna eftersom de i vissa fall, i vissa verksamheter, bör bevaras. Det fanns flera skäl att se över och ändra RA-FS 1997:6.

1.2 Remiss av föreskriftsförslag hösten 2019

Arbetsgruppen skickade ut ett föreskriftsförslag på remiss hösten 2019. Förslaget omfattade vissa administrativa handlingar vilket innefattade handlingar som finns med i RA-FS 1997:6 och från områden som tidigare inte har reglerats. De handlingar som omfattades av föreskriftsförslaget redovisades i två bilagor där bilaga 1 avsåg handlingar från tio olika områden. Bilaga 2 omfattade enbart säkerhetshandlingar.

Syftet med förslaget var att fånga upp områden som hittills inte hade reglerats och att få en tydligare likriktning i hanteringen genom att inte låta myndigheterna själva sätta gallringsfrister.³ Föreskriftsförslaget byggde på arbetsgruppens inventering och sammanställning av 200 tillämpningsbeslut och dokumenthanteringsplaner.

Det inkom 77 yttranden från myndigheter och sex yttranden från andra organisationer (ArkivIT, Dagens Industri, Dagens Nyheter, Föreningen Utgivarna, Pressens samarbetsnämnd och Sveriges universitets- och högskoleförbund). 20 myndigheter tillstyrkte förslaget eller ställde sig positiva till

² Stycket är hämtat från Direktiv, RA-FS 1991:6 – översyn, 2018-11-20, (Dnr RA-KS 2021-23).

³ Konsekvensutredning, 2019-09-16 (Dnr RA-KS 2021-23).

förslaget i sin helhet medan 8 myndigheter avstyrkte förslaget. Merparten av de svarande ställde sig positiva till en översyn men lämnade i övrigt flera förslag till ändringar i föreskriftsförslaget. Dagens Industri, Dagens Nyheter, Föreningen Utgivarna, Pressens samarbetsnämnd och Mittuniversitetet (institutionen för Medie- och Kommunikationsvetenskap) yttrade sig i första hand och tillstyrkte den föreslagna gallringsfristen för e-postloggar (se mer under avsnitt 4.2.1 E-postloggar).

Synpunkterna handlade främst om detaljeringsnivån på redovisning av handlingstyper, de fastställda gallringsfristerna och förhållandet till bestämmelserna om dokumentation. Andra återkommande synpunkter handlade om namnet på föreskriften, att strukturen i bilaga 1 innehöll en blandning av processperspektiv och ämnesordning samt att bilaga 2 om gallring av säkerhetshandlingar borde utgöra en egen författning. Det framfördes också synpunkter på att bristen av underlag gjorde det svårt att bedöma och ta ställning till förslaget. I fråga om detaljeringsnivån ansåg de svarande myndigheterna att det var svårt att avgöra om samtliga administrativa handlingar omfattades av förslaget och om det skulle krävas myndighetsspecifika gallringsföreskrifter för sådana handlingar som saknades i bilaga 1, alternativt att det skulle kräva ett omfattande förvaltningsarbete av Riksarkivet för att hålla bilaga 1 aktuell. Vidare påtalades att administrativa handlingar kan ha olika betydelse och funktion hos olika myndigheter vilket inte återspeglades i de fastställda gallringsfristerna. Det framkom även att flera exempel i bilaga 1 inte nödvändigtvis utgjorde allmänna handlingar. Flera myndigheter önskade behålla kriterierna tillfällig eller ringa och att själva få avgöra vilka handlingar som avsågs och få fastställa gallringsfristerna.

1.3 Nya utgångspunkter för föreskriftsförslaget

Arbetsgruppen konstaterade att det remitterade förslaget inte motsvarade syftet med översynen om att ta fram tydliga och relevanta bestämmelser. Flera områden av förslaget skulle eventuellt komma att försvåra tillämpningen och kunna resultera i ett omfattande förvaltningsarbete av föreskriften. Gruppen valde därför att ha en annan inriktning på det fortsatta översynsarbetet utifrån följande utgångspunkter:

- Föreskrifterna ska innehålla en tydlig uppdelning mellan de handlingar som enbart förekommer i stödverksamheter och sådana handlingar som kan förekomma i styr-, stöd- och kärnverksamheter.
- De handlingar som omfattas av föreskrifterna ska redovisas på en övergripande nivå.
- Myndigheterna ska även fortsättningsvis få fastställa gallringsfrister för de handlingar som omfattas av föreskriften.

Skälen till den ändrade inriktningen var att de kommande föreskrifterna skulle få en tydlig struktur och vara enkla att tillämpa.

Ett nytt föreskriftsförslag i linje med punkterna ovan lades fram på Normeringsrådet den 20 maj 2021. Vid mötet blev det dock tydligt att det fortfarande var en oklar gränsdragning mellan handlingar i stöd verksamheter och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter. Arbetsgruppen valde därefter att dela upp det föreskriftsförslaget i två separata författningar: Gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar inom stödverksamheter och Gallring av handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter.

Föreskrifterna omfattar handlingar som kan förekomma i flera verksamheter. Bilagan är uppställd på liknande sätt som bilagorna i RA-FS 1997:6. Redovisningen i bilagan är på en övergripande nivå, på samma sätt som i RA-FS 1997:6. Det förefaller lämpligt att behålla den nivån med tanke på att de handlingar är att betrakta som generiska och har genom sin funktion ett informationsvärde som är begränsat i tiden. Handlingarna i bilagan har delats upp efter rubrikerna

- Handlingar som genom sitt informationsinnehåll och funktion har ett lågt informationsvärde över tid.
- Handlingar som är av begränsad betydelse genom att innehållet har förts över till andra databärare, eller genom att handlingarna har ersatts av andra handlingar.

En skillnad i förhållande till RA-FS 1997:6 är att föreskrifterna i denna författning endast får tillämpas på sådana handlingar som anges i bilagan, de är inte exempel som i RA-FS 1997:6.

I föreskrifterna förekommer enbart fristen ”När de inte behövs för verksamheten”. Fristen innebär inte någon ändring i förhållande till gällande föreskrifter. För den här typen av handlingar är det lämpligt att myndigheterna får avgöra under lång tid handlingarna ska bevaras. Detta med tanke på att handlingarna kan ha olika betydelse hos myndigheterna och att olika typer av handlingar inom ett område kan behöva gallras med olika frister. Myndigheterna får möjlighet att anpassa bevarandetiden efter den egna verksamhetens behov. Myndigheterna ska även fortsättningsvis pröva gallringen och fastställa gallringsfristerna efter att ha gjort en bedömning utifrån bevarandeändamålen i 3 § arkivlagen. Föreskrifterna innehåller även en bestämmelse från RA-FS 1997:6 som hänvisar till olika rättsliga krav som myndigheterna ska beakta vid fastställandet av gallringsfrister.

Skillnader i förhållande till RA-FS 1997:6

RA-FS 1997:6 behöver moderniseras både vad gäller bestämmelserna och bilagorna till föreskriften. Samtidigt bör strukturen och den typ av handlingar som träffas av bestämmelserna i RA-FS 1997:6 finnas kvar i den nya författningen för att bibehålla kontinuiteten.

De nya föreskrifterna innehåller både tvingande och frivilliga gallringsbestämmelser, till skillnad från RA-FS 1997:6. Enligt de nya föreskrifterna ska

handlingar av uppenbart ringa betydelse gallras medan den typ av handlingar som omfattas av bilagan får gallras. I RA-FS 1997:6 var gallringen tvingande.

En annan viktig skillnad är att kriterierna tillfällig eller ringa utgår. Föreskrifterna omfattar de typer av handlingar som redovisas i bilagan till föreskrifterna. Många gånger kommer myndigheterna att kunna gallra samma typ av handlingar eftersom bilagan i mångt och mycket innehåller de exempel som förekommer i RA-FS 1997:6. Ett problem har också varit att myndigheterna har satt väldigt långa gallringsfrister, upp till tio år, vilket inte motsvarar kriterierna på tillfällig eller ringa betydelse. Syftet med att ta bort kriterierna tillfällig eller ringa är att de har varit svåra att tillämpa och inspektera på ett enkelt sätt.

Gallringsmedgivandet i RA-FS 2021:6 är avgränsat till den typ av handlingar som anges i bilagan till författningen. Myndigheter får framställa om gallring om de har gallrat handlingar med stöd av RA-FS 1997:6 och inte finner stöd för gallringen i de nya föreskrifterna i och med att den handlingstypen inte finns med i bilagan till författningen.

Föreskrifterna innehåller även ett par nya typer av handlingar som ska kunna gallras. Avsikten är att möjliggöra gallring hos myndigheterna utan att de ska behöva framställa om myndighetsspecifika gallringsföreskrifter.

Vissa exempel från bilagorna till RA-FS 1997:6 har tagits bort eller ändrats. Skälet till dessa ändringar är att modernisera föreskrifterna och anpassa tillämpningen till gällande praxis. Det kommer till exempel inte vara möjligt att skriva ut handlingar på papper med stöd av de nya föreskrifterna (jämför med exempel B1 och B2 i RA-FS 1997:6). Har myndigheterna ett fortsatt behov av att skriva ut e-post eller andra elektroniska handlingar på papper får de inkomma med en gallringsframställan. Syftet är som sagt att anpassa hanteringen till Riksarkivets praxis om att handlingar ska bevaras i ursprungligt skick. Det ligger också i linje med målet om en digitaliserad förvaltning.

Föreskrifterna behåller bestämmelserna om prövning mot 3 § arkivlagen, det vill säga att handlingar enbart får gallras om gallringen inte äventyrar rätten att ta del av allmänna handlingar, rättskipningens och förvaltningens behov av information och forskningens behov. Likaså finns bestämmelsen om att myndigheterna vid fastställande av frister ska beakta olika rättsliga krav.

2. Nya gallringsföreskrifter

De nya föreskrifterna får namnet Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter. Namnet på föreskrifterna ska spegla de typer handlingar som omfattas. Syftet med föreskrifterna är bland annat att modernisera innehållet i RA-FS 1997:6 och att möjliggöra

gallring av handlingar som saknar påtagligt informationsvärde, som bara utgör en dubbling av information som bättre kan sökas i ett annat arkiv eller som har ett informationsvärde som är starkt begränsat i tiden.⁴

2.1 Tillämpning och definitioner

Tillämpning

Av 1 kap. 1 § framgår att föreskrifterna gäller för

- statliga myndigheter, med undantag för riksdagens myndigheter, regeringen, Regeringskansliet och utrikesrepresentationen, och
- sådana organ som avses i 2 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till den del de allmänna handlingarna härrör från den verksamhet som avses i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

De enskilda organisationer som inte omfattas av de två strecksatserna men som omfattas av de statliga arkivreglerna får framställa om gallring hos Riksarkivet. Det rör sig om de enskilda organ som förvarar allmänna handlingar temporärt.

2 § innehåller en upplysning om att föreskrifterna i författningen gäller om det inte finns avvikande regler om bevarande eller gallring i lag eller förordning eller i föreskrifter eller beslut som grundar sig på lag eller förordning.

I 3 § finns en avgränsning som anger att föreskrifterna inte får tillämpas på allmänna handlingar som är styrande för myndighetens verksamheter eller som dokumenterar myndighetens kärnverksamheter, utöver vad som anges i bilagan till författningen. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att föreskrifterna tillämpas på de handlingar som omfattas av författningen, det vill säga handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter.

Definitioner

I 2 kap. 1 § definieras gallra. Den nu gällande definitionen av begreppet är densamma sedan den först beslutades i RA-FS 2006:1. Med gallra avses att 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, och
- förlust av möjligheter att bedöma handlingars autenticitet.

Definitionen har betydelse för att bedöma om föreskrifterna kan tillämpas på handlingar som till exempel har ändrat struktur och utseende i samband med överföring till nya/andra informationssystem.

⁴ Regeringens proposition 1989/90:72, Arkiv m.m., s. 39-40.

2.2 Gallring

Föreskrifterna innehåller två övergripande regleringar avseende gallring av handlingar. I 3 kap. 1 § finns en upplysningsbestämmelse som redovisar Riksarkivets gällande generella gallringsföreskrifter.

I 2 § föreskrivs att allmänna handlingar som är av uppenbart ringa betydelse för verksamheten ska gallras när de inte behövs för myndighetens verksamhet. I ett allmänt råd till bestämmelsen avgränsas de handlingar som omfattas av medgivandet genom en hänvisning till 5 kap. 1 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Läs mer i avsnitt 3. *Handlingar av uppenbart ringa betydelse.*

Enligt 3 § får myndigheterna, med de begränsningar som följer av 4 och 5 §§, gallra sådana handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter som anges i bilagan till författningen. Det innebär att myndigheterna ska bedöma och ta ställning till bevarande, gallring och fastställande av gallringsfrister enligt de krav som anges i 4 och 5 §§.

Av 4 § framgår att gallringen endast får ske under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättskipning, förvaltning och forskning. Regleringen i 3 § är delvis hämtad från 7 § första stycket RA-FS 1997:6 och innebär att myndigheterna ska pröva gallringen och fastställandet av gallringsfrister efter en bedömning av bevarandeändamålen i 3 § arkivlagen. Myndigheterna behöver alltså kunna svara på både om gallringen överhuvudtaget kan genomföras och om det går med den frist som myndigheten anser lämplig, utan att ändamålen åsidosätts.

I 5 § anges att det för allmänna handlingar som får gallras när de inte behövs för verksamheten ska fristen eller tidpunkten för gallring fastställas så att inte handlingarna gallras innan

- föreskriven bearbetning, redovisning eller kontroll har utförts,
- tidsfrist för revision och preskription har gått ut, och
- betydelse för styrkande av rättigheter och skyldigheter har upphört.

Bestämmelsen motsvaras delvis av 8 § RA-FS 1997:6. Regleringen ger myndigheterna viss styrning i fråga om att beakta olika rättsliga krav som har betydelse för bevarandetiden. Handlingar får således inte gallras innan bestämmelser om bearbetning, redovisning eller kontroll har utförts. Likaså innan frister för revision och preskription som exempelvis överklagandetider har gått ut. Handlingar får inte heller gallras innan handlingens betydelse för att styrka rättigheter och skyldigheter har upphört.

2.2.1 Värdering och fastställande av gallringsfrister

Riksarkivets generella gallringsföreskrifter utgår vanligtvis från en viss typ av verksamhet. Verksamheterna omfattas av en särskild reglering som är av betydelse för när en viss typ av handling får gallras, eller om de ska bevaras.

De nya föreskrifterna är inte på samma sätt knutna till en avgränsad verksamhet med ett specifikt regelverk. Gallringen och gallringsfristerna får precis som i övriga generella föreskrifter avgöras efter en bedömning utifrån bevarandeändamålen i 3 § arkivlagen. Skillnaden är att myndigheterna själva får ansvara för att bedöma handlingarnas informationsvärde och fastställa fristerna. I 3 kap. 5 § författningen finns en avgränsning som innebär att myndigheterna måste beakta olika rättsliga krav vid fastställandet av frister. Ytterligare en aspekt att beakta är om gallringsmedgivandet är försett med villkor, ofta uttryckt i form av en förutsättning för gallring. Det innebär att handlingarna får gallras om myndigheten tar hänsyn till de angivna förutsättningarna.

En bedömning utifrån bevarandeändamålen innebär att pröva om gallringen kan genomföras utan att rätten att ta del av allmänna handlingar, rättskipningens och förvaltningens behov av information och forskningens behov äventyras. I förarbetena till arkivlagen anges bland annat att ändamålen förändras med tiden. Där sägs att det många gånger är det avklingande intresset från insyns- och informationssynpunkt som får avgöra gallringsmöjligheterna.⁵

Av Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy framgår att gallring är ett aktivt ingrepp som alltid ska kunna motiveras. Myndigheterna måste kunna motivera gallringen och fristerna utifrån bevarandeändamålen. Nedan följer en beskrivning av de aspekter som myndigheterna ska beakta.

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Behovet att bevara en viss typ av handling för att tillgodose insynsintresset förändras över tid. Det kan finnas mycket stora skillnader mellan olika handlingar och vissa kan därför behöva bevaras under mycket lång tid för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar.

Handlingar ska också bevaras i sådan omfattning att medborgarnas insyn i myndighetens verksamhet och en fri samhällsdebatt underlättas och stimuleras.

Myndigheterna behöver i stor utsträckning beakta detta ändamål i sina bedömningar om gallring och fastställande av frister.

Rättskipningens och förvaltningens behov av information

Rättskipningens och förvaltningens behov av information inskränker sig inte till den egna myndighetens behov. En myndighets handlingar kan behöva bevaras för att möjliggöra andra myndigheters granskningar, kontroller och utredningar. De kan också behöva bevaras för den egna myndigheten eller andra myndigheter ska kunna göra uppföljningar och utvärderingar av verksamheten. Vissa typer av handlingar har också betydelse för att tillsynsmyndigheter ska kunna utföra sitt uppdrag. Justitieombudsmannen och Justitie-

⁵ Regeringens proposition 1989/90:74, Arkiv m.m., s. 42.

kanslern granskar till exempel förhållanden som kan ligga två år bakåt i tiden. Vissa typer av handlingar kan således bevaras i minst två år för att möjliggöra sådan granskning.

Vid bedömning av gallring av handlingar och fastställande av frister utifrån detta ändamål behöver myndigheterna bland annat ta hänsyn till om handlingarna behövs för att:

- myndigheten, en anställd eller en enskild ska kunna styrka sina rättigheter eller skyldigheter,
- möjliggöra revision, taxering, omprövning eller överklaganden,
- uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Forskningens behov

Arkivhandlingar kan ge information om verksamheten där de uppkommit eller om myndighetens omvärld. Båda dessa aspekter ska beaktas i lika stor utsträckning enligt Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy. I policyn redovisas ett antal kriterier som bör beaktas vid bedömning av forskningens behov.

Enligt praxis bedöms handlingar som dokumenterar kärnverksamheten ha ett högre informationsvärde än handlingar från stödverksamheter. Merparten av de handlingar som omfattas av föreskrifterna borde inte ha någon betydelse för att tillgodose forskningens behov.

Fastställande av gallringsfrist

När myndigheter framställer om myndighetsspecifika gallringsföreskrifter ska de motivera förslaget till gallring och gallringsfrist med utgångspunkt från ändamålen i 3 § arkivlagen. För vägledning i att utföra en gallringsutredning hänvisas det till Riksarkivets rapport ”Om gallring – från utredning till beslut” samt ”Bevarandet av nutiden - Riksarkivets gallrings och bevarandepolicy”. Av Riksarkivets vägledning ”Framställningar om myndighetspecifika föreskrifter (RA-MS)” framgår att en gallringsfrist ska preciseras som till exempel:

- 3 år efter att ärendet har avslutats.
- 3 år efter utgången av det år då beslut fattades i ärendet.

I vägledningen anges också att gallringsfrister alltså inte ska uttryckas som ”vid inaktualitet” eller ”3 år”.

Skälet till att ha precisa frister är för att det ska vara tydligt när en viss typ av handling får gallras. Fristen ska uttryckas på det sätt som anges ovan och utgå från en bedömning av handlingens betydelse utifrån bevarandeändamålen i 3 § arkivlagen. Myndigheterna behöver kunna motivera sin frist vid bland annat inspektion från Riksarkivet.

Sammanfattande frågeställningar

Myndigheterna kan i sitt bedömningsarbete utgå från följande frågor:

- Finns det regler som styr verksamheten eller har betydelse för handlingarna som myndigheten behöver förhålla sig till, till exempel preskriptionstider?
- Behövs handlingarna för att förstå kärnverksamheten?
- Behövs handlingarna för att förstå andra handlingar hos den egna eller någon annan myndighet?
- Har handlingarna upprättats utifrån ett dokumentationskrav i en författning? Är det att betrakta som ett styrande dokument?
- Behövs handlingarna för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar? Hur lång bevarandetid är rimlig om handlingarna bedöms kunna gallras?

2.3 Dokumentation

I 4 kap. 1 § föreskrivs att myndigheterna ska dokumentera tillämpningen av dessa föreskrifter. Det innebär att myndigheterna ska dokumentera de handlingstyper som myndigheten gallrar med stöd av författningen samt enligt vika gallringsfrister. Dokumentationen överensstämmer i mångt och mycket med kravet i 6 kap. 16 § Föreskrifter om ändring av Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1991:1) och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (senast ändrad och omtryckt genom RA-FS 2019:2) på att myndighetens arkivredovisning ska innehålla en redovisning över bland annat handlingslag, handlingstyper och uppgifter om gallring.

3. Handlingar av uppenbart ringa betydelse

Föreskrifterna omfattar handlingar av uppenbart ringa betydelse. Det är en skillnad jämfört med gällande föreskrifter som får tillämpas på handlingar av tillfällig eller ringa betydelse. I de nya föreskrifterna avgränsas handlingar av uppenbart ringa betydelse till att avse sådana handlingar som omfattas av 5 kap. 1 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen. Kriterierna tillfällig eller ringa utgår därmed.

I 5 kap. 1 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreskrivs att om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att de handlingar som i allmänhet inte behöver registreras eller hållas ordnade på annat sätt är bland annat pressklipp, cirkulär, reklamtryck, statistiska meddelanden och kopior av andra myndigheters yttranden samt anonyma skrifter och skrifter från enskilda med meningslöst eller obegripligt innehåll.

Den föreslagna regleringen innebär att myndigheterna enbart kan tillämpa bestämmelsen på sådana handlingar som avses i 5 kap. 1 § fjärde stycket OSL. Myndigheterna kommer även fortsättningsvis kunna gallra den typ av handlingar som exemplifierades i bilaga A och B till RA-FS 1997:6. Detta eftersom merparten av exemplen i bilagorna till RA-FS 1997:6 återfinns i bilagan till den nya författningen. Myndigheterna får framställa om gallring i de fall myndigheterna har tillämpat RA-FS 1997:6 på handlingar som inte finns med i bilagan till författningen.

Handlingar av det slag som omfattas av bestämmelsen i 5 kap. 1 § fjärde stycket OSL ska gallras med den frist som myndigheten fastställer. Med tanke på handlingarnas begränsade informationsvärde är det i detta fall befoगत med en tvingad gallringsbestämmelse. Myndigheterna får som sagt själv avgöra frister och tidpunkter för när den här typen av handlingar ska gallras.

4. Handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter

Gallringsmedgivandet för handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter redovisas i en bilaga till författningen. Bilagan är uppställd efter två rubriker som är hämtade från RA-FS 1997:6.

3.1 Handlingar som genom sitt informationsinnehåll och funktion har ett lågt informationsvärde

3.1.1 Bilder, fotografier och rörliga bilder med liknande innehåll eller komposition

Den här typen av handlingar förekommer inte i bilagorna till RA-FS 1997:6. Medgivandet avser gallring av allmänna handlingar i form av bilder eller fotografier som har ett liknande innehåll eller komposition i förhållande till det som valts som arkivexemplar. Handlingarna kan ha framställts vid ett och samma tillfälle och därför ha ett liknande innehåll. De är i och med vissa skillnader inte att betrakta som direkta dubletter eller kopior. Ofta kan en av bilderna ha använts i något sammanhang medan de övriga kan ha sparats mer eller mindre av misstag.

3.1.2 Dubletter och kopior

Handlingstypen har överförts från bilaga A (A1) RA-FS 1997:6: *Kopior och dubletter som inte har någon funktion då det finns arkivexemplar hos myndigheten med samma innehåll.*

I de nya föreskrifterna förekommer dubletter och kopior som avser handlingar som har samma innehåll och form som en annan handling. Handlingarna har inte heller någon självständig betydelse. Det förekommer att handlingar med samma innehåll och form kan ha skilda syften och betydelser i olika processer. De är då inte att betrakta som dubletter eller kopior, utan som en självständig handling.

3.1.3 Elektroniska handlingar som inkommit och som inte går att öppna

Den här typen av handlingar förekommer inte i bilagorna till RA-FS 1997:6. Medgivandet avser handlingar i form av filer som har bifogats med ett e-postmeddelande eller via ett webbformulär och som inte går att öppna.

3.1.4 Handlingar i form av enkäter och enkätsvar

Den här typen av handlingar förekommer inte i bilagorna till RA-FS 1997:6. Medgivandet avser handlingar i form av enkäter och enkätsvar som myndigheten har genomfört för att till exempel kvalitetssäkra verksamheten. Däremot omfattas inte sammanställningar av enkätundersökningar. Medgivandet avser även inkomna enkäter och utgående enkätsvar som myndigheten bedömer kan gallras utan att bevarandeändamålen äventyras.

Myndigheten får inte tillämpa medgivandet på handlingar som har inkommit eller upprättats i myndighetens statistikuppdrag. Med statistikuppdrag avses att myndigheten har ett statistikansvar som framgår av bilagan till förordningen (2001:99) om officiell statistik eller om myndigheten har en uppgift att framställa statistik enligt sin förordning.

Enkäter som upprättas i myndighetens forskningsverksamhet omfattas av bestämmelserna i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1999:1) om gallring av handlingar i myndigheters forskningsverksamhet.

3.1.5 Handlingar rörande frågor, svar och meddelanden av rutinmässig karaktär

Handlingstypen har överförts från bilaga A (A2) i RA-FS 1997:6: *Inkomna eller expedierade framställningar, förfrågningar och meddelanden av tillfällig betydelse eller rutinmässig karaktär.*

I föreskrifterna har handlingarna fått en annan benämning. Här avses inkomna eller expedierade frågor och meddelanden som är av rutinmässig karaktär och som inte har något långsiktigt informationsvärde. Det kan till exempel handla om frågor rörande myndighetens verksamhet, handläggningstider, öppettider eller liknande.

3.1.6 Handlingar som hamnat utanför sin kontext och därför blivit obegripliga genom att de saknar relevanta metadata

Den här typen av handlingar förekommer inte i bilagorna till RA-FS 1997:6. Här avses handlingar som återfinns på en lagringsyta, kontor eller liknande och som inte längre ingår i ett sammanhang. I och med att handlingen har hamnat utanför sin verksamhetskontext har den blivit obegriplig. Det kan

också avse fotografier på personer eller företeelser som inte är identifierbara då det saknas uppgifter om motivet.

3.1.7 Handlingar som inkommit för kännedom och som inte föranlett någon åtgärd, om de även i övrigt saknar betydelse

Handlingstypen har överförts från bilaga A (A3) RA-FS 1997:6: *Handlingar som har inkommit för kännedom och som inte har föranlett någon åtgärd, om de även i övrigt är av ringa betydelse.*

Här avses handlingar som kommer in till myndigheten för kännedom. Myndigheten vidtar inte några åtgärder med anledning av att handlingarna kommer in och de har heller inte någon direkt betydelse för att dokumentera eller förstå myndighetens verksamhet.

Vid tillämpningen av RA-FS 1997:6 har det ibland varit otydligt om medgivandet får användas på handlingar som har en nära koppling till myndighetens kärnverksamheter. Riksarkivet har i ett par fall meddelat myndighets-specifika föreskrifter om gallring av just den här typen av inkomna handlingar. En målsättning med föreskrifterna är att det ska vara tydligt vilka handlingar som omfattas av föreskrifterna. Därför ingår även sådana inkomna handlingar som kan ha en nära koppling till myndighetens uppgifter och kärnverksamheter i ”Handlingar som inkommit för kännedom och som inte föranlett någon åtgärd, om de även i övrigt saknar betydelse”.

Det kan vara lämpligt att stämma av med till exempel den avsändande myndigheten vid bedömning av bevarande och gallring och fastställande av gallringsfrister. Detta för att ta reda på om hur den avsändande myndigheten hanterar och värderar den information som expedieras.

3.1.8 Handlingar som utgjort underlag för myndighetens planering

Handlingstypen har överförts från bilaga A (A9) i RA-FS 1997:6: *Handlingar som utgjort underlag för myndighetens interna planering och verksamhetsredovisning, när sammanställning eller annan bearbetning har gjorts, under förutsättning att handlingarna inte heller i övrigt har någon funktion.*

I föreskrifterna har handlingarna fått en annan benämning. Här avses handlingar som tillkommer i myndigheternas interna planeringsarbete som till exempel scheman, administrativ rutinstatistik och underlag till statistiken.

3.1.9 Register, förteckningar, liggare och listor som har tillkommit för att underlätta myndighetens arbete, och som saknar betydelse för att dokumentera myndighetens verksamhet

Handlingstypen har överförts från bilaga A (A5) i RA-FS 1997:6: *Register, liggare, listor och andra tillfälliga hjälpmedel som har tillkommit för att underlätta myndighetens arbete, och som saknar betydelse när det gäller att dokumentera myndighetens verksamhet, att återsöka handlingar eller att upprätthålla samband inom arkivet.*

I föreskrifterna har handlingarna fått en annan benämning. Här avses register, förteckningar, liggare och listor som fungerar som hjälpmedel i myndighetens arbete och som saknar betydelse för att dokumentera myndighetens verksamhet. Det kan till exempel handla om föredragningslistor m.m.

3.1.10 Rutinbeskrivningar som har tillkommit för att underlätta myndighetens arbete, och som saknar betydelse för att dokumentera myndighetens verksamhet

Den här typen av handlingar förekommer inte i bilagorna till RA-FS 1997:6.

Medgivandet avser rutinbeskrivningar för myndigheternas olika verksamheter, det vill säga handlingar som innehåller beskrivningar av hur en viss typ av verksamhet kan utföras. Det kan vara beskrivningar som har en hög detaljrikedom eller som ändras ofta. Den här typen av handlingar är inte det samma som till exempel planer, policys och riktlinjer. Det vill säga handlingar som är att betrakta som styrande dokument.

Om myndigheten bedömer att rutinbeskrivningarna ger en bra bild över hur verksamheten har bedrivits bör handlingarna bevaras.

3.1.11 Uppgifter i e-postloggar över inkommande och utgående e-post

Handlingstypen har överförts från bilaga A (A8) i RA-FS 1997:6: *Loggar för e-post och fax under förutsättning att de inte längre behövs för kontroll av överföringen, och att de inte heller behövs för återsökning av de handlingar som inkommit till eller utgått från myndigheten och som skall bevaras.*

I föreskrifterna har handlingarna fått en annan benämning och avgränsats till att enbart omfatta e-postloggar över inkommande och utgående e-post.

Gallringsfrister för e-postloggar är ett omstritt område. Riksarkivet har ibland i sin tillsyn påpekat att en del myndigheter har en för kort gallringsfrist för e-postloggar. Det kan handla om en myndighet som har en frist som avviker mycket från andra myndigheters gallringsfrister för e-postloggar. En för kort gallringsfrist kan inskränka insynen genom att rätten att ta del av allmänna handlingar försvåras.

I förslaget till föreskrifter som remitterades hösten 2019 föreslogs olika frister för handlingar som avser e-post, bland annat för "Uppgifter i in- och utkorg för e-post" och "Uppgifter i e-postsystemets förteckningar över in- och

utgående e-post”. Den förra handlingstypen föreslogs ha en gallringsfrist på sex månader efter att e-posten hade inkommit. En förutsättning för gallring skulle vara att inkommande e-post hade överförts till ett annat informationssystem eller hanteras på annat sätt. Den senare handlingstypen avsåg e-postloggar och föreslogs ha en gallringsfrist på två år efter att uppgifterna hade införts. Fristerna föreslogs med anledning av att Riksarkivet eftersökte en enhetlig tillämpning. I underlaget⁶ till det remitterade förslaget motiverades den två åriga fristen med att Justitieombudsmannen och Justitiekanslern granskar förhållanden som sträcker sig högst två år tillbaka i tiden.

Flertalet myndigheter var kritiska till förslaget på frister rörande e-post och menade att fristerna var onödigt långa. Myndigheterna ifrågasatte också varför uppgifterna i e-postloggen skulle bevaras en längre tid än själva e-postmeddelandet som kunde gallras efter sex månader.⁷ Det framfördes bland annat att fristerna inte motsvarande handlingarnas bevarandevärde, som kan variera i hög grad beroende på deras innehåll. Vissa myndigheter, som exempelvis Datainspektionen⁸ menade att bevarandetiden verkade orimligt lång i förhållande till dataskyddsförordningens princip om lagringsminimering. Ett annat argument som lyfts fram var att fristerna skulle innebära ökade kostnader för att hantera ärenden om utlämnande av allmän handling och ökade kostnader för lagringsutrymme. Dagens Industri, Dagens Nyheter, Föreningen Utgivarna, Pressens samarbetsnämnd och Mittuniversitetet (Institutionen för Medie- och Kommunikationsvetenskap) var däremot positiva till förslaget. En sådan frist skulle innebära avsevärda förbättringar för den undersökande journalistiken enligt den senare gruppen. Yttrandena från denna grupp innehåller också exempel på reportage m.m. där e-postloggar haft stor betydelse i undersökningsarbetet. Ett par svar innehåller även resonemang och förslag på att e-postloggen ska betraktas som ett diarium.⁹

Oförändrad gallringsfrist i förhållande till RA-FS 1997:6

De nya föreskrifterna innehåller inte någon fastställd frist. Detta beror i första hand på att e-postloggen omfattar uppgifter om e-post som inte behöver vara allmänna handlingar. Det vill säga, uppgifterna i e-postloggen är allmänna handlingar men de uppgifterna kan avse e-postmeddelanden som inte är allmänna. Det handlar framför allt om intern e-postväxling. E-postloggen kan även innehålla uppgifter om e-post som är allmänna handlingar men som är av uppenbart ringa betydelse för myndighetens verksamhet, till exempel reklam. Uppgifterna i e-postloggen är på så vis av olika betydelse och bevarandevärde i och med att den innehåller uppgifter om e-postmeddelanden som utgör allmänna handlingar och e-postmeddelanden som inte är allmänna. De e-postmeddelanden som är allmänna och har betydelse för

⁶Remissen inkluderade bara föreskriftsförslaget. Underlagen till förslaget skickades inte med.

⁷ Svar från Arbetsförmedlingen, Göteborgs universitet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Karolinska institutet och Pensionsmyndigheten.

⁸ Integritetsskyddsmyndigheten från och med den 1 januari 2021.

⁹ Svar från Mittuniversitetet – Institutionen för Medie- och kommunikationsvetenskap, Pressens samarbetsnämnd och Föreningen Utgivarna.

myndighetens verksamhet ska i regel registreras eller på annat sätt hållas ordnade. Kraven på registrering i 5 kap. 1 § OSL innebär bland annat att handlingarna ska registreras så snart de kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Därigenom är det möjligt att söka efter sådana handlingar som är allmänna och som är en dokumentation av myndighetens kärnverksamhet. E-postloggen ger en annan typ av ingång till myndighetens handlingar. Spår- och sökbarheten är inte densamma mellan e-postloggen och diariet då e-postmeddelandets ärendemening inte nödvändigtvis framgår i myndighetens diarium. Trots denna skillnad i sökvägar förefaller en frist på två år orimligt lång eftersom bevarandetiden ska spegla handlingens informationsvärde.

Justitieombudsmannen och Justitiekanslern har granskat och kritiserat myndigheternas hantering runt e-postloggar. Det har däremot inte framkommit att någon granskande myndighet har kritiserat myndigheternas möjlighet att fastställa en egen frist. Det finns från de granskande myndigheterna heller inte några uttalanden om lämpliga bevarandetider för e-postloggar. Det finns med andra ord inga yttranden om att fristen behöver ändras för att tillfredsställa de granskande myndigheternas behov.

När det gäller journalisternas granskning av myndigheternas verksamheter genom e-postloggar kommer de möjligheterna inte att försämrats eftersom de nya föreskrifterna inte innebär någon ändring i förhållande till gällande föreskrifter. Remissförslaget skulle för journalister ha inneburit en förbättring av granskningsmöjligheterna. De viktiga exempel som nämns har dock kunnat genomföras med befintligt regelverk. Samma slags granskningar borde kunna vara möjliga att genomföra även framöver.

Det ligger inte i Riksarkivets mandat att besluta om e-postloggarnas status som diarium. Riksarkivet har genom arkivförordningen (1991:446) flera bemyndiganden att meddela föreskrifter. Inget av bemyndigandena innebär dock att Riksarkivet har möjlighet att uttala som om vad för typ av handling en allmän handling är.

Gallringfristen för uppgifter i e-postloggar föreslås vara densamma som för övriga handlingar eftersom de krav som framgår av 3 kap. 4 och 5 §§ författningen innebär att myndigheterna måste pröva gallringen och beakta vissa krav vid fastställandet av frister. Myndigheterna ska alltså ta hänsyn till såväl rätten att ta del av allmänna handlingar som rättskipningens och förvaltningens behov av information vid fastställande av gallringsfrist för uppgifter i e-postloggar. Det är inte enbart verksamhetens egna behov som ska vara avgörande när myndigheten fastställer en gallringsfrist.

I fråga om dataskyddsförordningens princip om lagringsminimering anges det i 1 kap. 6 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, att bestämmelser i en annan lag ska tillämpas om de avviker från denna lag. Arkivlagens bestämmelser ska således tillämpas före den lagen.

3.1.12 Uppgifter i loggar som syftar till att styrka utförda behandlingar

Den här typen av handlingar förekommer inte i bilagorna till RA-FS 1997:6.

Medgivandet avser uppgifter som tillkommer genom manuell eller automatisk registrering av händelser som är av betydelse eller bevis, till exempel för att styrka utförda behandlingar eller för att bevisa att myndigheten tagit emot eller sänt meddelanden. Den typ av loggar som avses kan benämnas transaktionsloggar, utväxlingsloggar, juridiska loggar, händeseloggar och ändringsloggar. Medgivandet utgår delvis från myndighetsspecifika gallringsföreskrifter för Skatteverket om uppgifter i loggar. I RA-MS 2013:20 föreskrivs bland annat att

- Uppgifter i logg som används för att styrka utförda behandlingar får gallras 5 år efter att uppgifter i loggen registrerades.
- Uppgifter i logg som används för att följa upp och analysera vidareutveckling får gallras när de inte behövs i verksamheten.
- Uppgifter i logg som används för att övervaka tekniska händelser eller för att söka systemfel får gallras när de inte behövs i verksamheten.

Loggarna har bedömts efter de syften loggarna används för och vilket innehåll de har. Om loggarna dokumenterar ärenden som omfattar myndighetsutövning så kan den behöva sparas under åtminstone två år – vilket är preskriptionstiden för den som vill anmäla en felaktig ärendehantering till Justitieombudsmannen och Justitiekanslern.

Av anmärkningskolumnen framgår att medgivandet inte avser uppgifter i loggar som är nödvändiga för att bibehålla spårbarhet och autenticitet i handlingar som ska bevaras. Där framgår också att medgivandet inte heller avser uppgifter i e-postloggar om in- och utgående e-post. Så kallade driftsloggar får gallras genom RA-FS 2021:7, Handlingar rörande drift och förvaltning av informationssystem.

3.1.13 Uppgifter som har införts genom skriv- eller räknefel eller genom förbiseende

Handlingstypen har överförts från bilaga RA-FS 1997:6, bilaga B (B5): *Felaktiga uppgifter i ADB-upptagningar av registerkaraktär, vilka tillkommit genom skrivfel, räknefel eller motsvarande förbiseendefel, under förutsättning att rättning har skett.*

Medgivandet avser uppgifter som har införts felaktigt genom ett skriv. Eller räknefel eller genom förbiseende i ett register eller liknande. Av 36 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att uppgifter i beslut som tillkommit genom skrivfel, räknefel eller förbiseende får rättas. Det innebär implicit att de felaktiga uppgifterna kan gallras.

3.2 Handlingar som är av begränsad betydelse genom att innehållet har förts över till andra databärare, eller genom att handlingarna har ersatts av andra handlingar

Bilaga B i RA-FS 1997:6 omfattade handlingar som var av begränsad betydelse genom att innehållet hade förts över till andra databärare eller genom att handlingarna hade ersatts av andra handlingar. I bilaga B redovisades sex exempel på sådana handlingar. De nya föreskrifterna kommer i mångt och mycket att medge samma slags gallring. Skillnaden är att de nya föreskrifterna ger myndigheterna större utrymme att gallra handlingar som förs över till andra databärare eller som ersätts av andra handlingar. De nya föreskrifterna omfattar i detta avseende handlingar inom en större kategori. Myndigheterna ges möjlighet att gallra till exempel fysiska handlingar som digitiseras och elektroniska handlingar som ersätts av andra elektroniska handlingar. Föreskrifterna medger däremot inte gallring av pappershandlingar efter skanning (se RA-FS 2021:1) eller gallring av elektroniska handlingar efter utskrift på papper.

3.2.1 Handlingar på fysiska databärare som har överförts och ersätts av andra handlingar

Den här typen av handlingar förekommer inte i bilagorna till RA-FS 1997:6. I det allmänna rådet till 7 § RA-FS 1997:6 framgick att det normalt krävdes särskilda myndighetsspecifika föreskrifter för att kunna gallra de ursprungliga handlingarna efter att de hade överförts till en annan databärare. De nya föreskrifterna medger istället den typen av gallring, dock under förutsättning att gallringen kan ske utan eller med endast ringa förlust avseende betydelsebärande uppgifter eller data, sammanställnings- och sökmöjligheter, samt möjligheter att fastställa autenticiteten. Ytterligare en förutsättning för gallring är att de nya handlingarna har framställts i enlighet med Riksarkivets föreskrifter med tekniska krav. Gallringsmedgivandet gäller inte i de fall det saknas föreskrifter med tekniska krav för en viss typ av handlingar.

Medgivandet avser till exempel:

- Handlingar och uppgifter som förs över från magnetiska databärare till annan databärare.
- Handlingar och uppgifter som förs över från fotografiska databärare till annan databärare.
- Uppgifter i blanketter som sedan har registrerats i ett informationssystem.

Det är däremot inte möjligt att gallra analoga videoupptagningar på magnetband efter att de har överförts till elektroniska handlingar eftersom RA-FS 2009:2 inte innehåller några tekniska krav för videoupptagningar. Det kommer visserligen att vara möjligt när de nya föreskrifterna som ersätter RA-FS 2009:2 träder i kraft.

Medgivandet omfattar inte gallring av pappershandlingar som har skannats eftersom sådana bestämmelser finns i Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2021:1) och allmänna råd om gallring av pappershandlingar vid skanning.

3.2.2 Elektroniska handlingar som har överförts och ersatts av andra elektroniska handlingar

Den här typen av handlingar förekommer inte i bilagorna till RA-FS 1997:6. Medgivandet avser att möjliggöra gallring av bland annat handlingar som har överförts till ett bevarandeformat och handlingar som konverteras eller migreras till ett annat informationssystem. I det senare fallet kan strukturen ändras så att en ny handling bildas. Det är med andra ord inte en exakt kopia i form av en dubblett.

En förutsättning för gallring är att gallringen kan ske utan eller med endast ringa förlust avseende betydelsebärande uppgifter eller data, sammanställnings- och sökmöjligheter, samt möjligheter att fastställa autenticiteten. Ytterligare en förutsättning för gallring är att de nya handlingarna har framställts i enlighet med Riksarkivets föreskrifter med tekniska krav.

Medgivandet avser till exempel:

- Handlingar som konverteras, t.ex. från Word till PDF/A.
- Handlingar som har förts över till annat informationssystem, till en yta för kontroll och validering eller för arkivering.
- Inkomna XML-filer efter överföring till myndighetens informationssystem.

I 5 kap. RA-FS 2009:1 finns krav på dokumentation av elektroniska handlingar. Sådan dokumentation omfattas inte av något gallringsmedgivande i dessa föreskrifter. Det innebär att myndigheterna ska bevara dokumentationen enligt 5 kap. RA-FS 2009:1 av de ursprungliga handlingarna, även om själva handlingarna gallras. En beskrivning av förhållandet mellan de gamla handlingarna och de nya, till exempel ändring av fält, kan också öka förståelsen för hur ändringen har skett.

Föreskrifterna innebär att myndigheterna får gallra de ursprungliga handlingarna om förutsättningarna för gallringen efterlevs och om dokumentationen bevaras. Myndigheterna kommer således inte att behöva framställa om myndighetsspecifika gallringsföreskrifter i samband med till exempel överföring eller konvertering av handlingar till nya informationssystem.

3.2.3 Handlingar som har dokumenterats genom en tjänsteanteckning

Handlingstypen har överförts från bilaga RA-FS 1997:6, bilaga B (B4): *Handling som inkommit till myndigheten i form av meddelande i röstbrevlåda, telefonsvarare och motsvarande, och som tillfört ärendet sakuppgift, under förutsättning att innehållet dokumenterats i en tjänsteanteckning som tillförs övriga handlingar i ärendet.*

I de nya föreskrifterna har handlingarna fått en annan benämning. Medgivandet avser till exempel sms, mms, röstmeddelanden, chattmeddelanden och meddelanden på sociala medier. De ursprungliga handlingarna får gallras efter att innehållet har dokumenterats i en tjänsteanteckning.

3.2.4 Handlingar som kan ersättas av senare inkomna underskrivna handlingar

Handlingstypen har överförts från bilaga RA-FS 1997:6, bilaga B (B3): *Handling som inkommit till myndigheten i icke-autentiserad form, t.ex. fax eller e-post, om en autentiserad handling med samma innehåll har inkommit i ett senare skede. En förutsättning är att handlingen inte har påförts några anteckningar av betydelse för myndighetens beslut eller för handläggningens gång. Om den först inkomna handlingen påförts ankomststämpel bör den bevaras till dess att ärendet avslutats, om inte ankomsttiden dokumenterats på annat sätt, t.ex. i diarium eller lätt tillgänglig logglista. I de fall ärendet rör myndighetsutövning mot enskild bör handlingen bevaras till dess att överklagandetiden har löpt ut.*

I de nya föreskrifterna har handlingarna fått en annan benämning. Medgivandet avser gallring av handlingar som inkommer utan en underskrift om det senare kommer in en underskriven handling och om innehållet i övrigt är detsamma.

5 Arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter om gallring mm

5.1 Arkivlagen m.m.

Av 3 § första stycket arkivlagen (1990:782) framgår att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering. Av 3 § andra stycket framgår att myndigheters arkiv utgör en del av det nationella kulturarvet.

I 3 § tredje stycket arkivlagen anges att myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas i syfte att tillgodose

- rätten att ta del av allmänna handlingar,
- behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
- forskningens behov.

Av 10 § första stycket arkivlagen framgår att allmänna handlingar får gallras. I andra stycket anges att vid gallring måste beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår efter gallring ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket arkivlagen.

Enligt 12 § arkivförordningen (1991:446) får Riksarkivet meddela föreskrifter om gallring och om föreskrifter saknas får Riksarkivet meddela särskilda beslut om gallring.

Av 14 § arkivförordningen framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.

Dataskyddsförordningen innehåller en bestämmelse om att personuppgifter inte ska bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. I denna bestämmelse anges vidare att personuppgifter får lagras under längre tid i den mån som personuppgifterna behandlas för till exempel arkivändamål av allmänt intresse.¹⁰ Av artikel 6 punkten 3 framgår att vad som är arkivändamål av allmänt intresse ska fastställas i nationell rätt eller i unionsrätten. Sverige har för myndigheter fastställt vad som utgör arkivändamål av allmänt intresse i arkivlagen.¹¹

Av 1 kap. 6 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, framgår att bestämmelser i en annan lag ska tillämpas om de avviker från denna lag. Därmed ska arkivlagens bestämmelser tillämpas före den lagen.

5.2 Riksarkivets generella föreskrifter om gallring

Riksarkivet hade våren 2021 generella gallringsföreskrifter för följande verksamheter och områden:

- gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse,
- gallring av handlingar i statliga myndigheters forskningsverksamhet,
- gallring av handlingar i EU-samarbetet,
- gallring av handlingar vid upphandling,
- gallring av räkenskapsinformation,
- gallring av handlingar inom löne- och personaladministrativ verksamhet,
- gallring av pappershandlingar efter skanning, och
- gallring av säkerhetshandlingar.

De generella gallringsföreskrifterna har en lång kontinuitet. Statliga myndigheter har sedan tidigt 1900-tal genom Kungl. Maj:ts kungörelse (1909:66) angående åtgärder för utgallring af obehöfliga handlingar hos vissa myndigheter, haft möjlighet att utifrån egen tillämpning av generella bestämmelser gallra vissa typer av handlingar. Genom de generella gallringsreglerna har det varit möjligt att gallra

- handlingar som tillkommit i stödverksamheter, t.ex. räkenskapsinformation och personaladministrativa handlingar,

¹⁰ Artikel 5.1 e Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

¹¹ Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 110 f.

- handlingar av tillfällig betydelse, t.ex. kopior, rutinartade förfrågningar och hjälpmedel som underlättar visst arbete, och
- handlingar vilkas innehåll ingår i andra handlingar.

RA-FS 1991:6 och senare RA-FS 1997:6 har reglerat och reglerar i viss mån fortfarande den typ av handlingar som redovisas ovan. Författningen har dock inte genomgått någon större ändring på över 20 år. Tillämpningen av RA-SF 1997:6 är inte tydlig eller ändamålsenlig. Det finns med andra ord skäl att ersätta RA-FS 1997:6 med nya föreskrifter.

5.3 Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter

Riksarkivet har för en del myndigheter föreskrivit om gallring i myndighetsspecifika föreskrifter för sådana handlingar som omfattas av föreskrifterna. I de fallen gäller de myndighetsspecifika föreskrifterna före de generella föreskrifterna.

5.4 Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy

Enligt Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy, Bevarandet av nutiden, kan arkivhandlingar ge information om både den verksamhet där handlingarna har uppkommit och om förhållanden i organisationens omvärld. Ifråga om dokumentation av verksamheten sägs att bevarandet i första hand ska riktas in på handlingar som har ett direkt samband med den verksamhet myndigheten har till uppgift att bedriva. Det innebär att handlingar från administrativa eller tekniska stödverksamheter är av mindre betydelse. Dokumentation som ger information om de förhållanden som är styrande för verksamheten bör också bevaras enligt policyn. Som exempel på handlingar som dokumenterar de styrande förhållandena nämns organisation, planläggning, ekonomiska ramar, regler och rutiner, policybeslut beträffande verksamhetsinnehåll och arbetssätt.¹²

Föreskrifterna omfattar handlingar sådana typer av handlingar som idag omfattas av RA-FS 1997:6.

6 Sammanfattande överväganden

Föreskrifterna omfattar gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter. Föreskrifterna avser att modernisera RA-FS 1997:6 och samtidigt fortsättningsvis möjliggöra gallring av sådana handlingar som exemplifieras i bilagorna till RA-FS 1997:6. De nya föreskrifterna kommer sålunda att ersätta RA-FS 1997:6.

Behov av nya föreskrifter som ersätter RA-FS 1997:6

RA-FS 1997:6 behöver moderniseras både vad gäller bestämmelserna och bilagorna till föreskriften. Arbetsgruppen anser att vissa delar i RA-FS

¹² Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy, Bevarandet av nutiden (1995), s. 6-7.

1997:6 är bra och de ska därför behållas för att få kontinuitet. Det övergripande målet är att få ändamålsenliga arkiv som inte tyngs av handlingar utan långsiktigt informationsvärde.

Föreskrifterna innehåller ett par nya typer av handlingar som ska kunna gallras medan vissa exempel från RA-FS 1997:6 har tagits bort. Avsikten med dessa ändringar är anpassa myndigheternas hantering till Rikssarkivets praxis om att handlingar ska bevaras i ursprungligt skick. Det ligger också i linje med målet om en digitaliserad förvaltning.

Ytterligare ett syfte med föreskrifterna är att avgränsa tillämpningen. Föreskrifterna får enbart tillämpas på handlingar av uppenbart ringa betydelse och de typer av handlingar som redovisas i bilagan till författningen. Namngivningen av handlingarna i bilagan anger många gånger vilken slags funktion handlingen har och det ska fungera som stöd i myndighetens bedömning om föreskriften kan tillämpas på en viss typ av handling eller inte.

Vad innebär gallringsföreskrifterna?

Föreskrifterna innebär att myndigheterna fortsättningsvis kommer att kunna fastställa egna gallringsfrister för den här typen av handlingar. Det innebär i sin tur att fristerna kan komma att vara olika på skilda myndigheter. Regleringen i 3 kap. 4 och 5 §§ i författningen syftar till att säkerställa att myndigheterna prövar gallringen mot bevarandeändamålen i 3 § arkivlagen och att de beaktar vissa rättsliga krav vid fastställandet av gallringsfrister.

Föreskrifterna kan också få konsekvenser i form av både ökat och minskat behov av myndighetsspecifika gallringsföreskrifter. I och med att kriterierna tillfällig eller ringa utgår kommer myndigheter att få framställa om gallring om de har gallrat handlingar med stöd av RA-FS 1997:6 och inte finner stöd för gallringen i föreskrifterna i och med att den handlingstypen inte finns med i bilagan till författningen. Vissa exempel har även utgått från RA-FS 1997:6 som exempelvis möjligheten att skriva ut elektroniska handlingar på papper. I de olika fallen kan behovet av myndighetsspecifika gallringsföreskrifter kunna komma att öka. De nya typer av handlingar som finns med i föreskrifterna kommer att kunna möjliggöra gallring hos myndigheterna utan att de behöver framställa om föreskrifter. I det avseendet kan behovet av myndighetsspecifika gallringsföreskrifter komma att minska.