



Gallring av handlingar i stödverksamheter

Riksarkivet har beslutat om nya gallringsföreskrifter genom Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2021:7) och allmänna råd om gallring av handlingar inom stödverksamheter. Föreskrifterna omfattar handlingar som inkommer eller upprättas i myndigheternas stödverksamheter på områden där Riksarkivet inte har meddelat några generella gallringsföreskrifter.

Syftet med de nya föreskrifterna är att uppnå en ökad effektivitet i myndigheternas arkivvård genom att möjliggöra gallring av den här typen av handlingar. Det övergripande målet är att få ändamålsenliga arkiv som inte tyngs av handlingar utan långsiktigt informationsvärde.



Innehåll

1.	Behov av nya gallringsföreskrifter	3
1.1	Bakgrund - översyn av RA-FS 1997:6	3
1.1.1	Remiss hösten 2019	3
	Utgångspunkter efter remissen	4
2.	Förslag till nya gallringsföreskrifter	6
	Gränsdragning mellan olika typer av verksamheter	6
2.1	Tillämpning och definitioner.....	7
2.2	Gallring	8
2.2.1	Värdering och fastställande av gallringsfrister	9
2.3	Dokumentation.....	11
3.	Handlingar inom stödverksamheter	11
4.1.1	Fastigheter, anläggningar och lokaler	12
4.1.2	Informations- och kommunikationsteknik.....	13
4.1.3	Logistik	14
4.1.4	Verksamhetsstöd	15
5	Arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter om gallring mm.....	17
5.1	Arkivlagen m.m.	17
5.2	Riksarkivets generella föreskrifter om gallring	18
5.3	Riksarkivets myndighetsspecifika föreskrifter	19
5.4	Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy	19
6	Sammanfattande överväganden	19
	Varför behövs nya generella gallringsföreskrifter?	19
	Avgränsning mellan styr- och stödverksamheter.....	20
	Vad innebär gallringsföreskrifterna?	20

1. Behov av nya gallringsföreskrifter

1.1 Bakgrund - översyn av RA-FS 1997:6

Detta förslag till nya generella föreskrifter har vuxit fram i 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, som inleddes hösten 2018. Det övergripande syftet med översynen är att arbete ska leda fram till ett förslag om bestämmelser som är tydliga och relevanta. Det innebär att det ska framgå att författningen endast kan tillämpa på specifika handlingsslag och handlingstyper. En arbetsgrupp vid Enheten för utredning och utveckling på Avdelningen för informationshantering har genomfört översynen.

1.1.1 Remiss hösten 2019

Hösten 2019 skickade arbetsgruppen ut ett föreskriftsförslag på remiss. 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 dittills inte hade reglerats och att få en tydligare likriktning i hanteringen genom att inte låta myndigheterna själva sätta gallringsfrister. 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 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.

Utgångspunkter efter remissen

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.

Tydlig uppdelning mellan handlingar som enbart förekommer i stödverksamheter och handlingar som kan förekomma i flera typer av verksamheter

Ett nytt föreskriftsförslag i linje med punkterna ovan lades fram på Normeringsrådet den 20 maj 202. 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 inom stödverksamheter och Gallring av

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

Redovisning av handlingar

Den övergripande redovisningen innebär inte något egentligt avsteg i förhållande till remissförslaget hösten 2019 ifråga om vilka typer av handlingar som får gallras. Redovisningen ligger på en högra nivå och har strukturerats på ett annat sätt. Vissa verksamheter och handlingstyper som förekom i remissen hösten 2019 har även flyttats till andra föreskrifter som Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av säkerhetshandlingar och föreskrifterna om gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter.

Myndigheter har under lång tid kunnat gallra handlingar som inkommer eller upprättas i stödverksamheter eftersom merparten av den typen av handlingar bedöms ha ett informationsvärde som är begränsat i tiden. Det är inte självklart att de handlingar som bildas i samtliga av dessa verksamheter är att betrakta som allmänna handlingar. Handlingarna inom områdena måste identifieras för att avgöra om de är att betrakta som allmänna eller inte. Handlingarna inom samma grupp kan också komma att värderas olika och behöver därmed ha olika gallringsfrister. Samma typer av handlingar kanske inte heller förekommer hos samtliga myndigheter, alternativt så kan de ha olika funktioner och betydelser på de skilda myndigheterna. I och med att det kan se olika ut på skilda myndigheter förefaller det lämpligt att ha en mer övergripande redovisning av handlingar. Tillämpningen och hanteringen kommer också att underlättas då myndigheterna inte behöver framställa om gallring för de handlingar som tillkommer inom dessa områden. Myndigheterna behöver heller inte vänta på att Riksarkivet ska ändra och uppdatera bilagan med nytillkomna handlingstyper eftersom myndigheterna själva i stor utsträckning kan avgöra vilka handlingar som tillkommer inom området.

Bilagan utgår inte längre från ett processperspektiv. Handlingarna i bilagan till föreskrifterna har istället strukturerats efter de områden som tas upp i standarden Facility management (SS-EN 15221-4:2011). Syftet med att använda FM-standarderna är att få en stabil redovisningsstruktur för verksamhetsområden i Riksarkivets författningar om gallring.

Gallringsfrister

I författningen förekommer enbart fristen ”När de inte behövs för verksamheten”. Fristen är delvis en följd av den mer övergripande redovisningen av handlingar och innebär inte någon ändring i förhållande till gällande föreskrifter. För den här typen av verksamheter och 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.

2. Förslag till nya gallringsföreskrifter

De nya föreskrifterna föreslås få namnet Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av inom stödverksamheter. Namnet på föreskrifterna ska spegla de typer handlingar som omfattas, det vill säga handlingar som inkommer eller upprättas i myndigheternas stödverksamheter på områden där Riksarkivet inte har meddelat några generella gallringsföreskrifter. Syftet med föreskrifterna är bland annat att möjliggöra gallring av handlingar som saknar påtagligt informationsvärde.¹

Gränsdragning mellan olika typer av verksamheter

Gränsdragningen mellan styr- och stödverksamheter kan vara otydlig vilket kan få konsekvenser för hur föreskrifterna tillämpas. Handlingar som följer av ett dokumentationskrav i en författning har många gånger ett högre informationsvärde än handlingar som vanligtvis tillkommer i stödverksamheter. Även om handlingarna har en nära koppling till ett av områdena i bilagan kan de ändå vara av mer styrande karaktär eller ha betydelse för kärnverksamheten. Handlingar som benämns policys, planer, föreskrifter, beslut eller riktlinjer är ofta styrdokument som inte omfattas av föreskrifterna. Exempel på handlingar som följer av dokumentationskrav eller utgör styrdokument är register över utförda personuppgiftsbehandlingar enligt artikel 30 dataskyddsförordningen och jämställdhetsplan enligt 13 § diskrimineringslagen (2008:567).

Struktur i bilagan till författningen

Som framgått ovan har bilagan strukturerats efter standarden SS-EN 15221-4:2011 Taxonomi, klassificering och strukturer för Facility Management (FM). Föreskrifterna avser att reglera gallring av handlingar inom FM-standardens områden i sådana delar som inte redan är reglerade av Riksarkivet. Standarden används för att få en tydlig struktur i bilagan vilket lägger en grund för en gemensam förståelse av verksamheterna och handlingarna samt för Riksarkivets andra generella gallringsföreskrifter. Standarden är inte nödvändig för att kunna förstå och tillämpa föreskrifterna. Den används enbart för att strukturera redovisningen av verksamheter och handlingar.

Definitionen av Facility Management saknar svensk översättning men kan definieras som: ”integration av processer inom en organisation för att upprätthålla och utveckla de överenskomna tjänster som stödjer och förbättrar

¹ Regeringens proposition 1989/90:72, Arkiv m.m., s. 39-40.

effektiviteten hos kärnverksamheten”.² Termen används i betydelsen att ”ge stöd” genom att tillhandahålla tjänster, tillgångar, verktyg och förbrukningsvaror för att därmed underlätta aktiviteterna i verksamhetens kärnprocesser.

Processerna inom Facility Management kan delas in i tre nivåer:

- strategisk nivå för övergripande styrning av verksamhet och kostnader,
- taktisk för implementering och utvärdering och
- operativ nivå där produkter och tjänster tillhandahålls.

De gallringsbara handlingarna i föreskrifterna kan främst härledas från den operativa nivån.

Standarden delar upp stödverksamheten i två block. Den första avser verksamhetens fysiska förutsättningar, dvs att bygga/anskaffa, förvalta och sköta anläggningar och lokaler där kärnverksamheten ska bedrivas. Det andra blocket avser stöd i och för verksamheten som t.ex. IT, kommunikation och logistik (där myndighetens dokumenthantering vid postöppning, intern post-distribution, bibliotek, arkiv men även reprografi, transporter, resor, färdmedel och lagerhållning ingår). Bilagan följer denna uppdelning.³

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. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att föreskrifterna tillämpas på de handlingar som omfattas av författningen.

² SIS/TK 579, SIS webbplats 2021-04-26.

³ Standarden är inte nödvändig för att kunna förstå och tillämpa föreskrifterna. Den används enbart för att strukturera redovisningen av verksamheter och handlingar.

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.

2.2 Gallring

Kapitlet avseende gallring inleds med en upplysningsbestämmelse som redovisar Riksarkivets gällande generella gallringsföreskrifter.

Enligt 2 § får myndigheterna, med de begränsningar som följer av 3 och 4 §§, gallra sådana allmänna handlingar 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 3 och 4 §§.

Av 3 § 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 4 § 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 4 § 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 överklagandeti-der 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. Föreliggande föreskriftsförslag är inte på samma sätt knutet 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. 4 § 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, rättskipnings 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.⁴

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 – insynsintresset

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.

⁴ Regeringens proposition 1989/90:74, Arkiv m.m., s. 42.

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 Justitiekanslern 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. I vissa fall kan myndigheten ändå behöva beakta detta ändamål, till exempel ifråga om gallring av källkod.

Fastställande av gallringsfrister

När myndigheter framställer om myndighetspecifika 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 styrandedokument?

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 gallras 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 inom stödverksamheter

Föreskrifterna omfattar handlingar som tillkommer i myndigheternas stödverksamheter, det vill säga sådana stödverksamheter för vilka Riksarkivet inte har meddelat några generella gallringsföreskrifter. Handlingarna i bilagan har strukturerats efter de verksamheter som redovisas i FM-standarden (se avsnitt2). Till varje område redovisas en eller ett par grupper av handlingar.⁵ Avgränsningen i 1 kap. 3 § författningen innebär att föreskrifterna

⁵Bilaga1 redovisar olika typer av verksamheter, inte processer. Arbetsgruppen har här valt uttrycket ”grupp av handlingar” för att beteckna handlingar som härrör från en viss sorts verksamhet istället för handlingslag som är förknippat med process (2 kap. RA-FS 2019:2).

inte får tillämpas på handlingar som är styrande för myndighetens verksamheter eller som dokumenterar myndighetens kärnverksamheter. Det innebär bland annat att handlingar som är styrande för stödverksamheterna inte får gallras med stöd av dessa föreskrifter.

Redovisningen nedan innehåller en kortfattad beskrivning av området och exempel på handlingar som kan förekomma. I vissa fall är redovisningen mer övergripande och i andra fall mer detaljerad. Det beror delvis på att en del områdena och grupperna av handlingar är så pass stora att de kan behöva förklaras mer ingående.

4.1.1 Fastigheter, anläggningar och lokaler

Området Fastigheter, anläggningar och lokaler omfattar enligt FM-standarden aktiviteter som till exempel tillhandahållande av arbetsplatser genom design och förvärv eller genom hyra av lokaler samt renoveringar och ombyggnationer. Vidare omfattas aktiviteter som är knutna till utemiljöer såsom skötsel av parkering, trädgård och andra utrymmen. I området ingår också aktiviteter som rör lokalvård och hantering av den fysiska arbetsplatsen, till exempel att förvalta utrymmen och lokaler, möbler, växter och konst.

I bilaga 1 återfinns fyra grupper av handlingar som motsvarar aktiviteterna ovan:

- Handlingar rörande förvaltning, drift, underhåll och kontroll av fastigheter och lokaler.
- Handlingar rörande utemiljöer.
- Handlingar rörande lokalvård.
- Handlingar rörande service och anpassning av arbetsplats.

Grupperna av handlingar motsvaras av de allmänna handlingar som inkommer och upprättas i dessa verksamheter. De fyra grupperna skiftar i storlek och i viss mån också i betydelse när det gäller bevarandevärde. Området, fastigheter, anläggningar lokaler är stort och omfattar olika typer av aktiviteter och handlingar. Det innebär att handlingar är av olika vikt och bevarandevärde; allt från dokumentation av egenkontroller med ett begränsat värde för verksamheten, till förelägganden från tillsyn och besiktning med ett betydligt längre bevarandeperspektiv, till planritningar, relationshandlingar, brandskyddsdocumentation som kan behöva bevaras under en ännu längre tid.

Gränsdragningen mellan styr och stöd är inte alltid tydlig och inom området fastigheter kan det förekomma handlingar som är mer av styrande karaktär än rent stödjande. Det kan till exempel handla om handlingar som har betydelse för att förstå installationer och konstruktioner eller som följer av ett dokumentationskrav i en författning. Sådana handlingar omfattas inte av gallringsmedgivandet.

Exempel på handlingar rörande utemiljöer, lokalvård och service och anpassning av arbetsplatsen kan vara instruktioner och dokumentation av kontroller.

Handlingar som rör upphandling av till exempel lokalvård eller service och anpassning av arbetsplats omfattas av Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar vid upphandling. Handlingar i upphandlingar kommer alltså inte kunna gallras med stöd av föreskrifterna.

4.1.2 Informations- och kommunikationsteknik

Området Informations- och kommunikationsteknik omfattar enligt FM-standarden bland annat servicedesk, service av hård- och mjukvara, drift och underhåll av klientmjukvara och drift och underhåll av nätverk.⁶

I bilagan 1 återfinns den grupp av handlingar som omfattas av området:

- Handlingar rörande drift och förvaltning av informationssystem.

Området omfattar handlingar som tillkommer när myndigheterna utvecklar, förvaltar och driftar informationssystem. Exempel på sådana handlingar är testdokumentation, driftsloggar, driftsplaner och driftsdokumentation, datorprogram och källkoder. Myndigheter behöver, som inom andra områden, avgöra vad som är allmän handling eller inte. Exempel på handlingar som får gallras om de bedöms som allmänna kan vara utbildnings- och testmiljöer och handlingar som rör ärenden inom servicedesk eller motsvarande.

Området är, precis som området Fastigheter, anläggningar och lokaler, ett stort område som rymmer handlingar med olika slags bevarandevärde. Flera typer av handlingar kan ha betydelse under lång tid för att förstå förvaltning och drift av informationssystemet. Det kan till exempel bero på vilken typ av verksamhet som informationssystemet stödjer. Handlingar rörande förvaltning och drift som är kopplade till ett system som har använts inom en stödfunktion kan ha ett lägre bevarandevärde än motsvarande handlingar till ett system inom kärnverksamheten. Likaså kan det finnas ett större bevarandevärde för handlingar rörande förvaltning och drift som är kopplade till system som hanterar handlingar och uppgifter som bevaras. När det gäller till exempel datorprogram och källkod är det viktigt att de inte gallras så länge det är möjligt att ompröva eller överklaga ärenden som hanterats i systemet. Det kan också finnas ett teknikhistoriskt intresse av just datorprogram och källkod som måste beaktas i värderingen. När det gäller datorprogram och källkod behöver bevarandet inte vara särskilt komplicerat i och med att de ofta kan bevaras som textfiler.

Dokumentation av elektroniska handlingar enligt 5 kap. Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2009:1) och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) omfattas inte av gallringsmedgivandet.

⁶ Förvaltning av informationssystem har placerats i detta område även om det inte direkt motsvarar de verksamheter som anges i FM-standarden.

Avseende säkerhet i och kring informationssystem hänvisas till Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 2021:3) om gallring av säkerhetshandlingar. Notera att även svagheter i informationssystemet eller incidenter som möjligen inte är säkerhetsrelaterade får gallras med stöd av RA-FS 2021:3. Anledningen till detta är det är troligt att begreppet incident fått en allmän betydelse av att höra till myndighetens arbete med säkerhet. Detta även om störningar, avbrott eller andra onormala beteenden i ett informationssystem inte nödvändigtvis behöver vara ett tecken på ett angrepp eller faktiska säkerhetsbrister.

4.1.3 Logistik

Området Logistik omfattar enligt FM-standarden bland annat transporter och lagerhållning, dokumenthantering och resor och färdmedel. Området Dokumenthantering i FM-standarden innefattar postöppning, intern postdistribution, bibliotek och arkiv. FM-standarden användning av begreppet dokumenthantering skiljer sig med andra ord från hur det brukar användas i andra sammanhang.⁷ I bilaga 1 har området Logistik delats in under tre rubriker:

- Transporter, lagerhållning och resor,
- Posthantering, och
- Bibliotek.

Transporter, lagerhållning och resor

Under rubriken transporter, lagerhållning och resor återfinns två grupper av handlingar:

- Handlingar rörande transporter och lagerhållning.
- Handlingar rörande resor och färdmedel.

Exempel på handlingar är bokningsunderlag som rekvisitioner ordererkännanden, avbeställningar, packnotor, följesedlar och kvittenser för utlåning.

Posthantering

Under rubriken Posthantering återfinns en grupp av handlingar:

- Handlingar rörande posthantering.

Denna typ av handling flyttas från bilaga A (A7) i RA-FS 1997:6: *Handlingar som endast tillkommit för postbefordran, under förutsättning att de inte längre behövs som bevis för att en försändelse har inkommit till eller utgått från myndigheten. Här avses t.ex. inlämningskvitton och kvittensböcker för avgående post.* Gallringsmedgivandet avser här samma slags handlingar som i A7 RA-FS 1997:6. Det avser inte uppgifter i e-postloggar eller i andra typer av loggar.

⁷ Jämför till exempel med Dokumentation- Hantering av verksamhetsinformation – Del 1: Grunder och principer (SS-ISO 15489-1:2016, IDT). Tidigare används ordet Dokumenthantering istället för Hantering av verksamhetsinformation.

Bibliotek

Under rubriken Bibliotek återfinns en grupp av handlingar:

- Handlingar rörande biblioteksverksamhet.

Här avses bland annat kvitton över fjärlån och kvitton över manuella lån.

4.1.4 Verksamhetsstöd

Området Verksamhetsstöd omfattar enligt FM-standarderna bland annat ekonomiadministration, personaladministration och juridiskt stöd. Bilaga 1 har delats in i områdena:

- Ekonomi,
- Juridik,
- Kommunikation, information och utbildning,
- Löner- och personaladministration, och
- Informationssäkerhet.

Bilagan redovisar således de områden som motsvaras av andra generella gallringsföreskrifter i syfte att föra samman föreskrifterna i ett sammanhang. I anmärkningskolumnen finns en hänvisning till de föreskrifter som reglerar området.⁸ Grupper av handlingar förekommer således endast under områdena Juridik och Kommunikation, information och utbildning.

Juridik

I bilaga 1 finns tre grupper av handlingar under rubriken Juridik:

- Administrativa handlingar rörande dataskydd.
- Handlingar i ärenden rörande registerutdrag, radering eller rättelser av personuppgifter.
- Handlingar i ärenden rörande utlämnande av allmänna handlingar.

Juridik avviker från de tidigare områdena eftersom det innehåller tre tydligt avgränsade grupper av handlingar. Detta område har fått en så pass specifik redovisning av handlingar på grund av att verksamheterna omfattas av särskilda regelverk såsom bland annat dataskyddsförordningen, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, och 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Handlingarna kan också innehålla information som tillkommer i kärnverksamheten, till exempel handlingar som framställs i samband med ett utlämnande. Så är inte fallet med handlingarna i de tidigare områdena i bilagan.

⁸ Här avses Riksarkivets föreskrifter om gallring av räkenskapsinformation (RA-FS 2018:10), gallring av löne- och personaladministrativa handlingar (RA-FS 2019:1, gallring av handlingar vid upphandling (RA-FS 2018:3) och gallring av säkerhetshandlingar (RA-FS 2021:3).

Exempel på handlingar som förekommer i gruppen Administrativa handlingar rörande dataskydd är fullmakter och samtycken vid behandling av personuppgifter, återkallelser av medgivanden, anmälan om dataskyddsbud till tillsynsmyndigheten och handlingar avseende avvikelse- och incidentrapportering till tillsynsmyndigheten. Gallringsfristerna för några av handlingarna i denna grupp kan bli långa. När det gäller till exempel fullmakter och samtycken behövs de under den tid personuppgiftsbehandlingen pågår. En gallring kan först bli aktuell när behandlingen upphör eller när berörd person inte längre kan invända mot behandlingen. Detsamma gäller återkallelser som för bevishänseende kan behöva finnas kvar så länge behandlingen pågår.

Handlingar i ärenden rörande registerutdrag, radering och rättelser avser ärenden där någon vänder sig till myndigheten med en begäran som myndigheten svarar på. Av anmärkningskolumnen i bilaga 1 framgår att gallringsmedgivandet inte omfattar handlingar i ärenden rörande rättelse eller radering som överklagas.

Gruppen handlingar i ärenden rörande utlämnande av allmänna handlingar omfattar till exempel begäran, eventuella handlingar som framställs för utlämnande och svar rörande utlämnandet. Av anmärkningskolumnen framgår att gallringsmedgivandet inte omfattar handlingar i ärenden som överklagas eller som lämnas ut med sekretessförbehåll.

Beträffande handlingar i ärenden som överklagas

Som framgått ovan ska handlingar i ärenden som överklagas bevaras. Det ligger i linje med den praxis Riksarkivet har föreskrivit om i andra generella gallringsföreskrifter och myndighetsspecifika gallringsföreskrifter. Riksarkivet har också meddelat föreskrifter som medger att förvaltningsdomstolarna får gallra bland annat handlingar i mål rörande Allmän handling och sekretess m.m.⁹

Beträffande sekretessförbehåll

Att en handling lämnas ut med förbehåll innebär att myndigheten inskränker den enskildes rätt att röja innehållet eller förfoga över den utlämnade handlingen. Handlingar i ärenden som lämnas ut med förbehåll har ett annat värde då det rör åtaganden från personer utanför myndigheten där frågor kring hanteringen kan uppstå efter lång tid. Handlingar i ärenden som lämnas ut med förbehåll ska därför bevaras.

Information, kommunikation och utbildning

I bilaga 1 finns en grupp av handlingar under rubriken Information, kommunikation och utbildning:

- Handlingar rörande information, kommunikation och intern utbildning.

⁹ Riksarkivets föreskrifter (RA-MS 2019:51) om återlämnande och gallring av handlingar hos de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna.

Den här gruppen omfattar en mängd olika handlingar. Avsikten är att gallringsmedgivandet ska omfatta handlingar som tillkommer i myndigheternas informations- och kommunikationsverksamheter som riktas till den egna myndigheten samt handlingar som tillkommer vid interna utbildningar hos myndigheten. Vissa typer av handlingar rörande information- och kommunikation som riktas externt kan också gallras om myndigheten bedömer att handlingar inte behövs för att tillgodose bevarandeändamålen i 3 § arkivlagen.

Exempel på handlingar som omfattas är handlingar och uppgifter på myndighetens intranät, loggfiler som avser besök på myndighetens webbplats, historikfiler, inaktuella uppgifter på webbplatser, internt informationsmaterial, handlingar och uppgifter i sociala medier och handlingar från interna utbildningar.

Ett exempel från bilaga B, (B2) i RA-FS 1997:6 B2: *Handlingar som upprättas och sprids i informationssyfte* ingår delvis i detta område. I anmärkningskolumnen till författningen anges att gallringsmedgivandet inte avser webbplatser i sin helhet. Det innebär att viss information kan gallras från myndighetens intranät och andra webbplatser. Den information som avses är handlingar och uppgifter som har ett begränsat bevarandevärde, det vill säga som med enkelhet kan gallras utan att arkivlagens bevarandeändamål åsidosätts. Det kan till exempel handla om information som snabbt blir inaktuell och ändras ofta eller handlingar och uppgifter som bevaras på annat sätt i myndighetens arkiv.

Handlingar som tillkommer i myndighetens användning av sociala medier som till exempel Facebook, Pinterest, Twitter, Youtube och bloggar omfattas av gallringsmedgivandet. Myndigheternas användning kan se olika ut beroende på verksamhetens art. Om myndigheten lägger ner mycket tid på kommunikation och rådgivning genom sociala medier kan det vara lämpligt att bevara och dokumentera de handlingar som tillkommer i användningen.

Handlingar från interna utbildningar kan exempelvis avse utbildningsmaterial, deltagarförteckningar och kurs- eller utbildningsbevis. Utbildningarna kan vara av skilda slag som till exempel utbildning i ärendehanteringsstöd, informationssäkerhet och mer verksamhetsanknutna utbildningar. I det senare fallet kan det vara intressant att bevara utbildningshandlingar om de har betydelse för att förstå hur den faktiska kärnverksamheten ska bedrivas.

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,

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.

- gallring av handlingar inom löne- och personaladministrativ verksamhet,
- gallring av pappershandlingar efter skanning, och
- gallring av säkerhetshandlingar.

Det saknades således föreskrifter om gallring för handlingar som tillkommer i flera av myndigheternas stödverksamheter. Den typen av handlingar kan i regel gallras i och med deras låga informationsvärde över tid. Se 5.4 Riksarkivets gallrings- och bevarandepolicy.

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 från administrativa eller tekniska stödverksamheter.

6 Sammanfattande överväganden

Författningen omfattar gallring av handlingar inom stödverksamheter och avser att möjliggöra gallring i stödverksamheter där det idag saknas generella gallringsföreskrifter. Hösten 2019 remitterades ett författningsförslag som var uppställt på ett annat sätt och med en högre detaljeringsgrad.

Varför behövs nya generella gallringsföreskrifter?

Syftet med de nya föreskrifterna är att möjliggöra gallring av handlingar med ett lågt informationsvärde och få en effektiv hantering av myndigheternas arkivvård. Det övergripande målet är att få ändamålsenliga arkiv som inte tyngs av handlingar som saknar påtagligt informationsvärde.

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

Effektiviteten uppnås genom att myndigheterna får anpassa bevarandetiden efter att ha gjort en bedömning utifrån arkivlagens bevarandeändamål. Handlingar kommer således att få en bevarandetid som är lämplig utifrån de olika myndigheternas förutsättningar och behov.

Avgränsning mellan styr- och stödverksamheter

Föreskrifterna omfattar handlingar inom de stödverksamheter som redovisas i bilagan till författningen. I 1 kap. 3 § författningen finns en bestämmelse som uttrycker att föreskrifterna inte får tillämpas på handlingar inom styrande verksamheter eller kärnverksamheter. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att föreskrifterna tillämpas på de handlingar som föreskrifterna avser.

Arbetsgruppen har bedömt att risken är liten att viktig dokumentation från styrande verksamheter eller kärnverksamheter felaktigt kommer att gallras med stöd av författningen. Tidigare i denna PM anges vilken typ av handlingar som är att betrakta som styrande även om de har en nära koppling till områdena i bilagan vilket kan ge myndigheterna visst stöd i bedömningen. Föreskrifterna kan så småningom kompletteras med rådgivande texter för de områden och frågeställningar där det finns ett behov av stöd.

Vad innebär gallringsföreskrifterna?

Genom de generella föreskrifterna får myndigheterna själva möjlighet att bedöma vilka handlingar som ingår i de utpekade områdena i bilagan och fastställa lämpliga gallringsfrister. Myndigheterna behöver inte framställa om gallring eller vänta på att Riksarkivet ska uppdatera de generella föreskrifterna för att kunna gallra den här typen av handlingar.

Föreskriftsförslag innebär att tillämpningen inte kommer att se likadan ut på myndigheterna. Myndigheterna kommer troligtvis att identifiera olika handlingar, benämna samma slags handlingar på skilda sätt och fastställa olika gallringsfrister. En sådan flexibilitet är ändå att föredra framför föreskrifter med fastställda handlingstyper och gallringsfrister. Som framgått ovan behöver myndigheterna inte framställa om gallring eller vänta på att Riksarkivet uppdaterar de generella gallringsföreskrifterna. Handlingar med lågt informationsvärde kommer därför inte att bevaras längre tid än nödvändigt.