Vem bestämmer om arkiv i kommunen?

RÅD OM STYRNING AV DEN KOMMUNALA ARKIVVERKSAMHETEN



Riksarkivet

Sveriges Kommuner och Landsting

Vem bestämmer om arkiv i kommunen?

RÅD OM STYRNING AV DEN KOMMUNALA ARKIVVERKSAMHETEN



Upplysningar om innehållet:
Germund Persson, germund.persson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2015
ISBN: 978-91-7585-356-7
Text: Eva Lindelöw Sjöö och Lars Harbe
Illustration: Ida Brogren
Produktion: Åkesson & Curry
Tryck: LTAB, 2015

Förord

Utvecklingen inom arkiv- och dokumenthantering i offentlig förvaltning får nog beskrivas som revolutionerande. Idag hanteras handlingar genomgående elektroniskt i olika verksamhetssystem. En av de främsta utmaningarna är att säkerställa ett långsiktigt bevarande och att den information som bevaras kan hanteras, lagras och återsökas på ett säkert och effektivt sätt.

Elektroniska processer medför en rad olika konsekvenser i arkivsammanhang. Hur ska t.ex. lagstiftningen tolkas vid hantering av den information som lagras i verksamhetssystem, vem äger informationen och vem har därmed ansvar? Inom all offentlig förvaltning arbetar man idag mer eller mindre aktivt med att införa e-arkiv för ett långsiktigt bevarande och användning av elektronisk information. Hur lagstiftningen ska tillämpas och hur arkivhanteringen ska organiseras på ett ändamålsenligt sätt är angelägna frågor. Därför har det har inom kommuner, landsting och regioner uppstått behov av att upprätta ändamålsenliga regelverk som tydliggör ansvarsfördelning och tydligare konkretiserar arkivlagens (1990:782) krav. De arkivreglementen (lokala föreskrifter) som nu finns inom kommuner, landsting och regioner behöver i många fall uppdateras för att möta de förändrade förutsättningarna.

Kommunallagen (1991:900) är en ramlag för kommuner, landsting och regioner. Arkivlagen i kommunala sammanhang ses ofta som en speciallag som i vissa fall får företräde i de fall dessa två lagar kolliderar. Det är dock nödvändigt att beskriva de kommunala förutsättningarna med hänsyn till såväl arkivlagen som kommunallagen. I skriften görs en genomgång av kommunernas, landstingens och regionernas utgångspunkter för styrning av verksamheter och rekommendationer ges om på vilket sätt arkivverksamheten tydligare kan organiseras och följas upp i en kommunal organisation.

Skriftens syfte

Syftet med skriften är att belysa på vilket sätt arkiv- och dokumenthantering kan och får styras inom kommunal sektor och dessutom ge ett förslag till ett kommunalt styrdokument som föreslås kallas ”Riktlinjer för hantering av arkiv” och som är tänkt att ersätta det tidigare arkivreglementet. Förslaget till ”Riktlinjer för hantering av arkiv” innehåller bestämmelser om ansvarsfördelning, hantering av arkiv vid organisationsförändringar, gallring och om vissa uppgifter som inte på annat sätt tydligt reglerats.

Riktlinjerna kan, om man så vill, kompletteras med de föreskrifter om arkivvården som fullmäktige enligt arkivlagens § 16 får meddela. Utöver bilagan ”Riktlinjer för hantering av arkiv” ges i ytterligare en bilaga exempel på vilka

olika styrdokument som får och bör upprättas samt mer generellt vad som kan ingå i respektive styrdokument och på vilken nivå.

Målgrupp

Förutom yrkesverksamma arkivarier så är också ansvariga chefer, handläggare och arkivverksamma i kommunala förvaltningar och företag målgrupper för innehållet i den här skriften. Ytterligare målgrupper är politiker i de kommunala arkivmyndigheterna och i övriga nämnder och styrelser. Den politiska nivån har ytterst ansvar för allmänna handlingar och arkiv inom de kommunala nämnder och styrelser som de företräder.

Utarbetandet av denna skrift

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor (Samrådsgruppen) uppdrog åt Eva Lindelöw Sjöö, ledamot i Samrådsgruppen och arkivchef i Gävle kommun och Lars Harbe, landstingsarkivarie i Region Gävleborg att utarbeta ett nytt förslag till arkivreglemente/lokala föreskrifter för kommuner, landsting och regioner. Uppdraget utökades också till att beskriva vilka förutsättningar som gäller för arkiv- och dokumenthantering i kommuner, landsting eller regioner, vilka även kringgärdas av bestämmelser i kommunallagen.

Uppdragstagarna har granskat de befintliga normalförslag till arkivreglementen samt exempel av arkivreglementen i kommunerna och landstingen i förhållande till vad som står i arkivlagen respektive arkivförordningen. Under arbetets gång har såväl skriften ”Vem bestämmer om arkiv i kommunerna?” som ”Riktlinjer för hantering av arkiv” behandlats inom Samrådsgruppen. Förslagen har även vid några tillfällen sänts på remiss till kommun- och landstingsarkiv ute i landet och till Riksarkivet samt granskats av jurist vid SKL.

Förhoppningen är att föreliggande skrift med bilagor kan bidra till att åstadkomma en tydligare styrning av arkivverksamheten i kommuner, landsting och regioner och därmed också bidra till en mer ändamålsenlig informationshantering och tydligare organisation kring hantering av arkivfrågor.

Oktober 2015
Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor

Innehåll

7 Kapitel 1. Bakgrund
8 Avgränsningar

11 Kapitel 2. Kommunala förutsättningar
11 Lagstiftning och normgivningsrätt
13 Fullmäktiges roll
13 Styrelsen, nämnderna och övriga beslutande organ
15 Revisorernas roll
16 Delegering av beslutanderätt
17 Intern kontroll

19 Kapitel 3. Kommunala arkiv
19 Begreppet arkiv och syften med att bevara arkiv
20 Nämndernas ansvar
21 Beslut om gallring
24 Samråd mellan nämnder och arkivmyndigheten
24 Fullmäktiges föreskriftsrätt om nämndernas arkivvård
25 Beslut om avhändande av allmänna handlingar
28 Riktlinjer om arkiv
30 Arkivmyndigheten

36 Bilaga 1. Riktlinjer för hantering av arkiv i X kommun

39 Bilaga 2. Vem bestämmer om arkiv i kommunen? – Råd om styrning av arkivverksamheten



KAPITEL 1

Bakgrund

Kommuner, landsting och regioner omfattas sedan 1991-07-01 av arkivlagen. Lagstiftningen som är delvis specifik och detaljerad har i kommunerna kompletterats av lokala arkivreglementen. Trots detta har ändamålsenliga rutiner kring hantering och kontroll av allmänna handlingar och arkiv inte varit helt lätta att skapa. Inte heller har arkivmyndigheternas föreskrivna tillsynsuppdrag på ett tillfredsställande sätt kunnat organiseras även om det finns undantag ute i landet. Detta beror säkerligen på flera saker men en stor orsak är sannolikt brist på styrning i dessa frågor. Utifrån kommunala förutsättningar har arkivreglementet inte tillräckligt fyllt funktionen som styrdokument för den kommunala arkivverksamheten. Såväl den lokala arkivmyndigheten som övriga kommunala nämnder behöver konkretisera hur de föreskrivna uppdragen ska verkställas.

Innan arkivlagen trädde i kraft fanns bestämmelser om kommunala arkiv i dåvarande kommunallagen KL (1977:179). Av kommunallagen framgick att fullmäktige skulle meddela föreskrifter om arkivvården om inte annat var föreskrivet. Riksarkivet utarbetade normalförslag till kommunala arkivreglementen och utfärdade allmänna råd om gallring som låg till grund för lokala beslut. Kommunerna bestämde själva så långt det var möjligt och inom ramen för lagstiftningen hur arkiven skulle vårdas. Varje nämnd ansvarade för sina handlingar enligt bestämmelser i den tidigare kommunallagen och i olika specialförfattningar.[1]

Sveriges kommuner och landsting, SKL, är sedan 2007 en sammanslagning av de två tidigare förbunden, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Förbunden hade var för sig utarbetat och publicerat förslag till

Not. 1. Kommunala arkiv. Betänkande av Riksarkivet. DsU 1984:6. Utbildningsdepartementet, s 48 ff och s 128 ff.

arkivreglementen för kommuner respektive landsting i samband med arkivlagens tillkomst. Enligt arkivlagen får fullmäktige meddela föreskrifter om arkivvården i kommunen (16 § AL). Vad arkivvård innebär definieras särskilt i arkivlagen (4–6 §§ AL). De förslag till arkivreglementen som vi granskat samt faktiska arkivreglementen som vi tagit del av hänvisar till att de tillkommit med stöd av § 16 i AL. I samtliga fall omfattar dokumenten emellertid mer än vad paragrafen medger. Innehållet är en blandning av föreskrifter om arkivvården som i stort är en upprepning av bestämmelser som redan anges i arkivlagen. Arkivreglementena innehåller också uppgifter om lokal ansvars- och organisationsfördelning samt rutiner i övrigt kring hantering av arkiv som inte hör till arkivvården. Det förekommer vidare exempel på att fullmäktige fattar beslut i frågor där de enligt såväl kommunallagen som arkivlagen inte har rätt att fatta beslut och som inte heller är förenligt med grundläggande bestämmelser om förvaltningens självständighet som innebär att fullmäktige inte får ingripa i frågor som förvaltningen ska besluta om med stöd av lag 12 kap. 2 § Regeringsformen, RF. Ett exempel på detta är när fullmäktige i arkivreglementet anger att nämnderna ska överlämna delar av sina arkiv efter viss tid till arkivmyndigheten. Enligt arkivlagen är det ett beslut som varje myndighet, d.v.s. kommunal nämnd, har rätt att på egen hand fatta i överenskommelse med arkivmyndigheten. Fullmäktige kan endast besluta om att en myndighet ska överlämna sitt arkiv genom särskilt beslut eller i samband med att en myndighet helt upphör med sin verksamhet och ingen annan kommunal myndighet övertar dess verksamhet.

Avgränsningar

Av kommunala arkivreglementen framgår alltså att de upprättats med stöd av 16 § arkivlagen som anger att fullmäktige får besluta om föreskrifter om arkivvården. Bestämmelsen innebär därmed att det endast är fullmäktige som får meddela föreskrifter eftersom detta särskilt uttrycks i lag. Det finns därför inte möjligheter för fullmäktige att delegera uppgiften till exempelvis arkivmyndigheten. Inte heller kommunallagen medger detta (3 kap. 10 § KL). Eftersom 16 § arkivlagen endast omfattar arkivvården är det också en begränsad del som fullmäktige får utfärda föreskrifter kring. Av arkivlagen framgår vad som menas med arkivvård och här avses de bestämmelser som ytterst syftar på att vidta nödvändiga åtgärder som innebär att kunna återfinna informationen såväl idag som i framtiden. Arkivvård omfattar krav på förteckningar, val av beständiga metoder samt ändamålsenligt skydd. Vi har valt att i förslaget ”Riktlinjer för hantering av arkiv” avstå från att föreslå detaljerade föreskrifter om arkivvård då dessa sannolikt kommer att ändras relativt ofta

och rimligen bör bli så detaljerade att innehållet kommer att skifta från kommun till kommun. Det är därför inte meningsfullt att ange specifika uppgifter som exempelvis val av arkivformat, val av medier eller andra tekniska detaljer för att säkerställa lagring och bevarande.

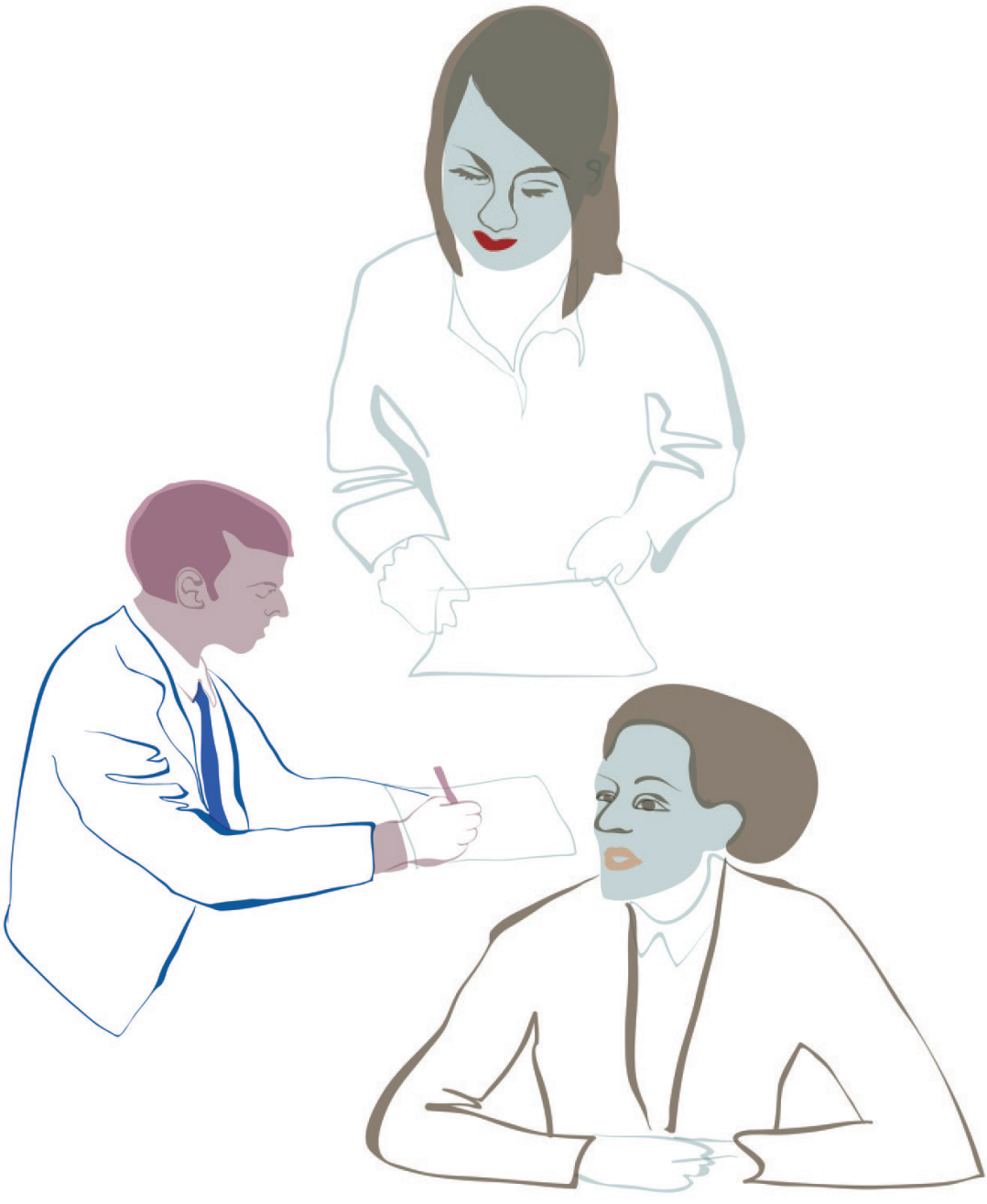
Istället har vi valt att föreslå riktlinjer kring arkivhanteringen i stort som får anses vara i linje med fullmäktiges uppgift att fatta beslut om övergripande styrdokument, beslut som gäller något av större vikt eller av principiell betydelse för kommunen (kap. 8, 9 § KL). Dit bör rimligen räknas hantering av allmänna handlingar och arkiv. Vi vill vidare undvika att skapa begreppsförvirring eftersom vi menar att begreppet reglemente är förbehållet beteckningen på fullmäktiges styrdokument för respektive nämnd.

Av vårt förslag till riktlinjer framgår vad som avses med arkivvård. Riktlinjerna blir i första hand vägledande för hur kommunen ska hantera de arkivfrågor som inte omfattas av begreppet arkivvård och som inte regleras på annat sätt.

I texten nedan används i flera fall begreppen styrelsen och nämnder istället för myndighet då man i kommunerna sällan använder ordet myndighet som benämning på sina beslutande organ och deras förvaltningar. Lagstiftningen likställer även kommunala företag med nämnder när det gäller hantering av allmänna handlingar och arkiv. Till kommunala företag räknas framför allt aktiebolag, stiftelser och ekonomiska föreningar där kommunen själv eller tillsammans med andra kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Definitionen på när det gäller finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 2 kap. 3 § 1–2 st.

En generell avgränsning i råden är att vi har utelämnat övrig lagstiftning som på ett eller annat sätt omfattar bestämmelser om arkiv. Det finns dock några undantag som särskilt behandlas i skriften. Det är emellertid grundläggande att kommunerna alltid tar hänsyn till olika verksamhetsspecifika bestämmelser vid planering av arbetssätt, organisering av arkiv och inför beslut om gallring.

I texten nedan används i fortsättningen och för enkelhetens skull bara begreppet kommuner då det i detta sammanhang inte föreligger någon legal skillnad mellan kommuner, landsting och regioner. För samtliga gäller såväl kommunallagen som arkivlagen.



KAPITEL 2

Kommunala förutsättningar

Lagstiftning och normgivningsrätt

Det är riksdagen som enligt Regeringsformen har rätt att besluta rättsregler. I vissa fall också regeringen.[2] Det kallas normgivningsmakten och den är i huvudsak delad mellan regering och riksdag. Genom regler om delegation av normgivningsmakten kan även kommuner och landsting vara normgivare. Kommunal normgivning återfinns inom flera områden som inom miljö- och hälsoskydd, trafik, allmän ordning och säkerhet. Bestämmelserna berör enskilda och är ofta straffsanktionerade genom att överträdelser kan bestraffas enligt bestämmelser i de huvudförfattningar i vilka bemyndiganden att meddela föreskrifter finns. Riksdagen har direkt genom bestämmelser i 16 § arkivlagen (AL) gett fullmäktige rätt att meddela föreskrifter om arkivvården inom kommunen. Dessa föreskrifter, som därmed inte kan meddelas av annan än fullmäktige är riktade inåt, till kommunens nämnder och förvaltningar.[3] Kommunallagen är en ramlag som bland annat anger kommunens allmänna befogenheter.[4] Utöver det finns bestämmelser om särskilda befogenheter och åligganden i annan lag. Det kommunala styret bygger på ett delat ansvar mellan fullmäktige, som är den valda politiska församlingen, och styrelsen och de övriga nämnderna, som är förvaltningsmyndigheter. Styrelsen intar rollen som det ledande förvaltningsorganet.[5]

Genom ändringar i Regeringsformen 2011 har begreppen primärkommuner och landstingskommuner ersatts med kommuner på lokal och på regional nivå.[6]

Not. 2. Prop. 2011/12:149. Bättre tillgång till kommunala föreskrifter. s 4

Not. 3. Prop. 2011/12:149. Bättre tillgång till kommunala föreskrifter, s 6.

Not. 4. Av 8 kap. 2 §, p 3 Regeringsformen (RF) framgår att kommunernas befogenheter och skyldigheter ska bestämmas genom lag.

Not. 5. Landstingsstyrelsen, Kommunstyrelsen eller Regionstyrelsen.

Not. 6. Dalman, Lena, Linde Helena m fl. Kommunallagen. Med kommentarer och praxis. Femte upplagan 2011, s 16.

Kommunernas befogenheter innebär i korthet att deras verksamheter ska hanteras inom ramen för den kommunala kompetensen. Det innebär bland annat att det ska finnas ett allmänt intresse för att kommunen ska få ha hand om en angelägenhet och att den ska vara knuten till kommunens eget område, geografiskt eller på annat sätt riktas mot de egna kommunmedlemmarna. Kommunen ska vidare behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl att göra undantag. I kommunallagen betonas också att kommunerna ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i övrigt ha god intern kontroll i syfte att säkra en effektiv förvaltning och för att undvika att allvarliga fel begås.

Arkivlagen

När arkivlagen trädde i kraft innebar det en väsentlig förändring. Regler kring hantering av offentliga arkiv och hur de skulle tas om hand fanns också innan dess, men var spridda i olika bestämmelser. Arkivlagen blev en gemensam lag för såväl den statliga som den kommunala sektorn. En nyhet var införandet av kommunala arkivmyndigheter med ett särskilt tillsynsuppdrag. Arkivmyndigheterna är också en garant för att kommunala arkiv ska komma att tas om hand i de sällsynta fall en kommunal myndighet helt upphör samtidigt som dess verksamheter upphör. Enligt arkivlagen gäller att arkiven efter en upphörd nämnd ska överlämnas till arkivmyndigheten under förutsättning att inte verksamheterna förs över till andra nämnders ansvarsområden eller om fullmäktige beslutar annat.

Handlingsoffentlighet

Lagstiftningen kring arkiv, som arkivlagen och arkivförordningen (1991:446), ingår i ett större lagkomplex kring handlingsoffentlighet och utgår från 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105), om allmänna handlingars offentlighet. TF, som är en grundlag, reglerar medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar. Det är en rättighet som är central. Ytterst handlar tillgång till myndigheternas information om såväl insyn som rättssäkerhet, vilka båda är viktiga delar i en demokrati. Offentlighetsprincipen innebär i korthet att kommuner inte okontrollerat kan göra sig av med allmänna handlingar och att det förutsätts en övergripande organisation kring hanteringen av allmänna handlingar. Av TF framgår att formerna för hur allmänna handlingar ska bevaras, gallras eller om annat avhändande, meddelas i lag (2 kap. 18 § TF). Denna lag är arkivlagen som syftar till att garantera att allmänna handlingar bevaras. Ytterligare lagar som omfattar handlingsoffentlighet är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (1986:223).

Kommunallag

Ett halvår efter det att arkivlagen trätt i kraft, började även nuvarande kommunallag (1991:900) att gälla. Av särskilt intresse ur arkivsynpunkt är kommunernas möjligheter att med stöd av kommunallagen på ett mer fritt sätt organisera sina verksamheter i olika organisatoriska former. Exempel på det är kommundelsnämnder, gemensamma nämnder, i vissa fall föra ut verksamheter på entreprenad, bolagisera eller t.o.m. privatisera. Alla olika organisationsförändringar har stor betydelse för arkivhanteringen och måste bevakas så att beslut och information om de kommunala verksamheterna kan följas och återfinnas över tid.

Kommunallagen pekar särskilt ut att föreskrifter om kommunala arkiv återfinns i arkivlagen och att det är fullmäktige som får meddela särskilda föreskrifter om arkivvården. Här anges även arkivmyndighetens särställning i och med att den getts en särskild tillsynsskyldighet. (3 kap. 29 § KL) Den betyder däremot inte att den är överordnad andra nämnder och styrelser.

Fullmäktiges roll

Fullmäktige ska besluta i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen och i ärenden där de enligt lag ska fatta beslut. Med det avses bland annat beslut i sådana övergripande frågor som har betydelse för den kommunala verksamheten i stort. Det kan handla om finanspolitiska riktlinjer och beslut om verksamhetsinriktningar på olika områden.

Fullmäktige bestämmer vilka nämnder som ska finnas och vilka uppgifter varje nämnd ska ha. Vissa nämnder är obligatoriska som styrelsen[7]. Fullmäktige utfärdar reglementen för nämnderna med föreskrifter om deras verksamhet och arbetsformer (6 kap. 32 § KL). Hur verksamheterna bedrivs inom respektive förvaltning beslutas i huvudsak av nämnderna själva. Fullmäktige får inte bestämma hur en nämnd i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF).

Om en nämnd har hand om specialreglerade uppgifter ska uppgifterna anges i dess reglemente. Om exempelvis styrelsen ska vara arkivmyndighet ska det också framgå av reglementet för styrelsen.

Styrelsen, nämnderna och övriga beslutande organ

I arkivlagen används begreppet myndighet. Av Regeringsformen framgår att det för den offentliga förvaltningen ska finnas statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De senare utgörs, som nämnts ovan, av styrelsen

Not. 7. Landstingsstyrelsen, Kommunstyrelsen eller Regionstyrelsen.

och övriga nämnder i kommunerna. Kommunala företag, kommunalförbund och vissa andra organ vars förutsättningar, organisation och arbetssätt regleras i kommunallagen och annan lag, jämställs med myndigheter i sammanhanget att de formellt hanterar allmänna handlingar.[8] De kan i samband med frågor om utfående av allmänna handlingar komma att behöva fatta avslagsbeslut som går att överklaga. Fullmäktige, som är en beslutande kommunal församling men inte någon myndighet, jämställs med myndighet i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 5 § TF). Fullmäktiges arkiv omfattas av arkivlagen men fullmäktige omfattas inte av arkivmyndighetens tillsynsskyldighet eftersom arkivmyndigheten inte är överordnad fullmäktige.

Styrelsen och övriga nämnder ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. Vad de ska göra framgår av respektive nämnds reglemente samt i föreskrifter som i övrigt gäller för verksamheten. De fattar egna beslut i frågor som rör dess förvaltning och hur verksamheten ska bedrivas om inte annat följer av lag eller annan författning. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Såväl i kommuner som landsting finns myndigheter som inte existerar i form av en nämnd utan av en person och eventuellt en tjänstemannaförvaltning. Exempel på det är överförmyndaren i kommunerna och landstingens och regionernas smittskyddsläkare. Deras respektive lagbundna uppgifter regleras i särskilda lagar och ska organisatoriskt utgöra egna verksamheter.[9] Dessa myndigheter omfattas också av arkivlagen och övrig lagstiftning om allmänna handlingar.

Styrelsens uppgifter

Styrelsen är det ledande förvaltningsorganet och har enligt kommunallagen ett särskilt ansvar som bl.a. innebär ledning och samordning av kommunens angelägenheter och uppsikt över övriga nämnders verksamhet, den s.k. uppsiktsplikten. Styrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens eller landstingets utveckling och ekonomiska ställning. Det är värt att notera att uppsikten är begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar och i förekommande fall göra fullmäktige uppmärksam i egenskap av högsta beslutande organ att de bör ingripa. Styrelsen ska också bereda ärenden som avgörs av fullmäktige, styrelsen är sista beredningsinstans även i ärenden som beretts av annan nämnd. [10]

Not. 8. SKL. Cirkulär 1994:91, "Nya regler om handlingsoffentlighet hos kommunala företag".

Not. 9. Föräldrabalken (1949:381), kap 19, §§ 1–2 samt Smittskyddslagen (2004:168), kap 1, § 9.

Not. 10. Dalman, Lena, Linde Helena m fl. Kommunallagen. Med kommentarer och praxis. Femte upplagan 2011, s 397f.



Revisorernas roll

De kommunala revisorernas uppgift är att årligen, på uppdrag av fullmäktige, granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. Revisorerna ska också granska fullmäktigeberedningar. De har möjlighet att granska och föra fram anmärkningar mot enskilda förtroendevalda i såväl nämnder som fullmäktigeberedningar. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. De granskar om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig.

Revisorerna ska varje år till fullmäktige lämna en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret. Berättelsen ska också innehålla ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.[11]

Not. 11. Ibid. S 552 f.



Delegering av beslutanderätt

Fullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunen. Av praktiska skäl får fullmäktige delegera sin beslutanderätt i vissa frågor till nämnderna. Fullmäktige får däremot inte delegera beslutanderätten i de ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Till sådana ärenden hör bl a beslut om mål och riktlinjer för verksamheter, beslut om skatt, budget och andra viktiga ekonomiska frågor samt om nämndernas organisation och verksamhetsformer. Fullmäktige ska vidare inte delegera frågor där fullmäktige enligt lag eller annan författning ska fatta beslut.

När fullmäktige delegerat en fråga till en nämnd får fullmäktige inte ompröva eller ändra nämndens beslut i efterhand. Fullmäktige kan däremot när som helst återkalla delegationen för ett visst ärende eller generellt. Alla beslut som nämnden fattat med stöd av delegering från fullmäktige ska anmälas till fullmäktige.

Även styrelsen eller nämnden kan delegera sin beslutsrätt till ett utskott inom nämnden, en ledamot eller ersättare eller till en anställd i kommunen. Det finns också möjlighet för en förvaltningschef att delegera beslutanderätten, som denne fått genom delegering från nämnden, vidare till en anställd.

Nämnden får dock inte delegera rätten att besluta till någon annan när det gäller exempelvis

- ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet, framställningar eller yttranden till fullmäktige,
- ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt eller
- vissa ärenden som anges i särskild föreskrift.

Beslut som fattas med stöd i delegering från nämnden måste meddelas till nämnden. Om en anställd fattat beslut efter vidaredelegering från en förvaltningschef måste beslutet meddelas till denne och till nämnden.

Om det inte finns ett direkt förbud mot delegering så kan en uppgift delegeras. Däremot kan en överordnad nämnd inte frånta en anställd ett föreskrivet uppdrag. Enligt skollagen har t.ex. rektor uttalat ansvar i vissa frågor där denne ska fatta beslut. Den typen av beslut kan varken delegeras eller fattas av överordnad nämnd.

Beslut som fattas inom ramen för ren verkställighet är inte delegering i kommunallagens mening och kan därför t.ex. grundas på instruktioner, arbetsordningar eller befattningsbeskrivningar. Arkivmyndighetens tillsynsuppdrag följer av arkivlagen och kan omfatta både beslut och ren verkställighet.

Intern kontroll

Begreppet intern kontroll återfinns i kommunallagen men definieras inte där. Intern kontroll handlar om att ha ordning och reda, veta att det som ska göras blir gjort och att det sker på ett bra och säkert sätt. Kommunallagen reglerar särskilt nämnderna och styrelsen att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande föreskrifter och de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.[12]

Ansvar för att den interna kontrollen fungerar ligger därmed ytterst på nämnderna. Inför medborgarna och fullmäktige är det ledamöter i nämnder och styrelser som har det fulla ansvaret för verksamheten och för hur den genomförs. Därmed har de även ansvar för eventuella brister. En förutsättning för ledamöterna att ta sitt ansvar är att ha rutiner för intern kontroll för att bevaka att fastställda beslut verkställs och att förvaltningen i övrigt bedriver verksamhet enligt föreskrivna regler och fastställda mål och ramar. Praxis i kommunerna är att med hjälp av riskanalyser upprätta internkontrollplaner. Internkontrollen är i första hand ett verktyg för de ansvariga politikerna i nämnden att följa upp och kontrollera verksamheterna.

Hur den interna kontrollen upprätthålls avgörs av nämnderna och utformas av dess förvaltningar. Den kan, om man så önskar, även omfatta hantering av allmänna handlingar enligt såväl offentlighets- och sekretesslagen som arkivlagen. Revisorerna ska enligt lag regelbundet kontrollera att den interna kontrollen fungerar i nämnderna (9 kap. 9 § KL).

Not. 12. "På den säkra sidan – Om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting". Utan år. Kommentus, s 4f.



KAPITEL 3

Kommunala arkiv

Den kommunala arkivverksamheten bygger på en ansvarsfördelning mellan fullmäktige, nämnderna och arkivmyndigheten utifrån de ramar som finns angivna i arkivförfattningarna och kommunallagen. Bestämmelserna ger kommunerna stora möjligheter att själva avgöra hur arkivverksamheten ska bedrivas i kommunerna.

Nämnderna ansvarar för vården av sina arkiv. Vid vissa organisationsförändringar är nämnderna skyldiga att samråda med arkivmyndigheten. Fullmäktige får meddela föreskrifter om arkivvården samt besluta om riktlinjer för arkivverksamheten i övrigt om inte annat anges i lag. Arkivmyndigheten ska utöva tillsyn över nämndernas arkivvård och får, efter överenskommelse eller efter eget beslut, överta arkiv från nämnder som står under dess tillsyn. Arkivmyndigheten är även skyldig att ta emot arkiv i de fall det är föreskrivet i lag.

Begreppet arkiv och syften med att bevara arkiv

De kommunala arkiven består enligt arkivlagen av de allmänna handlingar som uppkommer i nämndernas verksamheter. Arkivlagen är teknikneutral. Det har därför ingen betydelse om de allmänna handlingarna finns på papper, film eller i elektronisk form på annat medium.

Allmänna handlingar som ingår i ett ärende ska arkiveras när ärendet slutbehandlats (3 § AF). I samband med arkiveringen ska nämnden ta ställning till i vilken omfattning sådana handlingar som avses i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 9 § TF) ska tas omhand för arkivering. Det gäller koncept, minnesanteckningar, mellanprodukter eller arbetsmaterial m.fl. handlingstyper som normalt inte räknas som allmän handling om inte nämnden eller

styrelsen beslutar att de ska tas om hand för arkivering.[13] Allmänna handlingar som inte tillhör ett ärende ska arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. För journaler, diarier samt register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har blivit gjord.

Arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

- rätten att ta del av allmän handling (offentlighetsprincipen),
- behovet av information för rättskipning och förvaltning (den enskildes rättssäkerhet och nämndernas behov av information för uppföljning, kontroll, utvärdering och utveckling), och
- forskningens behov av information. Behovet av källmaterial är inte begränsat till att tillgodose enbart den vetenskapliga forskningen utan omfattar all typ av forskning som t.ex. lokalhistorisk forskning, släktforskning och i övrigt medborgarnas möjligheter till livslångt lärande.

I arkivlagen framhålls att arkiven är en del av vårt nationella kulturarv.

Nämndernas ansvar

Varje kommunal myndighet har ytterst ansvar för vården av sitt arkiv om inte en arkivmyndighet övertagit detta ansvar. Arkivvården syftar till att handlingar och information ska kunna återsökas, vara oförstörda och vara begripliga under mycket lång tid framåt. Arkivmyndighetens uppgift är att tillse att myndigheterna tillfredsställande vårdar sina arkiv.

Som grund för arkivvården ska nämnderna

- redan vid registreringen av allmänna handlingar beakta deras betydelse för en ändamålsenlig arkivvård. Det innebär att myndigheten väljer metoder för återsökning som är hållbara över tid, och
- vid framställningen av handlingar använda materiel och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet. T.ex. att förvaltningarna använder ett för arkivändamål godkänt filformat för sina elektroniska handlingar som möjliggör en framtida åtkomst till handlingarna.

I arkivvården ingår att nämnden ska

- organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas,

Not. 13. I Rå 1999 ref 36 redogör Regeringsrätten för vad som krävs för att s.k. mellanprodukterna ska anses arkiverade.

- upprätta en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat,[14]
- upprätta en systematisk arkivförteckning, i vilken specifikt redovisas vad för information som faktiskt förvaras i myndighetens arkiv,
- skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst,
- avgränsa arkivet genom att fastställa vilka handlingar som ska vara arkivhandlingar och
- verkställa föreskriven gallring i arkivet.

Nämnderna måste se till att förvaltningen och verksamheterna får förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig arkivvård. Det är lämpligt att förvaltningschefen får ansvar för att se till att det finns kompetens, resurser och i övrigt delegerar ansvar till lämpliga funktioner. Hur arkivverksamheten organiseras och verkställs avgörs av förvaltningens storlek och verksamhetens omfattning. Förvaltningscheferna har ansvar för att tillgodose samma behov inom övriga verksamhetsområden och det föreligger därmed ingen särskild skillnad rörande förvaltningens arkivverksamhet.

Rutiner kring hantering av allmänna handlingar, oavsett om det sker inom ramen för offentlighets- och sekretesslagen eller arkivlagen, är en angelägenhet som kan tas upp i nämndernas riskanalyser i samband med deras interna kontroll. I riskanalysen ställs t ex frågor som ” Vad händer om vi inte når målen?” ”Vad händer om vi inte följer lagar och avtal? ”Utifrån resultatet av riskbedömningen fastställs en internkontrollplan. Den löpande granskningen utifrån internkontrollplanen sker i förvaltningen. Med stöd av internkontrollplanen kan förvaltningen säkerställa goda rutiner kring hantering av allmänna handlingar och arkivvården.

Beslut om gallring

Huvudregeln är att arkiven ska bevaras. Arkivlagen medger samtidigt att allmänna handlingar får gallras. Beslut om att förstöra handlingar (gallring) får fattas om detta inte inverkar på syftet med arkivbildningen. Vid gallring ska hänsyn tas till att arkiven utgör en del av kulturarvet. All gallring av allmänna handlingar innebär en inskränkning i offentlighetsprincipen och begränsar möjligheten till insyn. Det är därför viktigt att gallringsutredningar genomförs och att beslut om gallring sker medvetet och uttänkt.

Not. 14. Se även 4 kap. 2 § OSL, om att myndigheten ska beskriva hur den organiserar sina allmänna handlingar.

Att verkställa föreskriven gallring är en del av arkivvården. Fullmäktige kan därmed meddela föreskrift om hur gallringen ska genomföras. Däremot innehåller arkivlagen inga bestämmelser om vem som ska besluta om den gallring som inte följer av lag eller förordning.

Regeringen har i arkivförordningen gett Riksarkivet rätt att meddela föreskrifter och särskilda beslut om gallring för statliga myndigheter. För de kommunala arkivmyndigheterna saknas motsvarande befogenheter. Inom den kommunala sektorn gäller istället kommunallagen, där det framgår att en nämnd ska besluta i frågor som rör dess förvaltning eller tillämpning av lag. Då möjligheten till och förutsättningarna för gallring finns angivna i arkivlagen ankommer det därför på nämnden att besluta om gallring av allmänna handlingar i sin verksamhet.[15] Möjligheten att delegera rätten att fatta gallringsbeslut regleras i kommunallagen. Se ovan kapitel ”Delegering av beslutanderätt”.

Beslut om gallring av allmänna handlingar hos de kommunala företagen fattas på motsvarande sätt inom ramen för de regler som gäller för respektive beslutsfattande.

Ansvarsfördelning

För att gallringen ska bli enhetlig inom kommunen bör fullmäktige i ”Riktlinjer för hantering av arkiv” tydliggöra ansvarsfördelningen kring hantering av gallring av kommunens handlingar. Det är också lämpligt att fullmäktige bestämmer att nämnderna och bolagen ska samråda med arkivmyndigheten inför sina gallringsbeslut. Samrådsförfarandet innebär inte i sig att arkivmyndigheten har något tolkningsföreträde eller beslutsrätt.

I befintliga arkivreglementen finns idag ofta inskriven en undantagsregel där arkivmyndigheten har rätt att undanta handlingar från gallring. Arkivmyndigheten ges då möjlighet att föregripa nämndens beslut om gallring och arkivmyndigheten kan istället fatta beslut om bevarande. En sådan regel, som bygger på tanken att arkivmyndigheten är överordnad nämnderna i frågor som rör beslut om gallring, har inget stöd i vare sig kommunallagen eller arkivlagen. Det förekommer inte i andra kommunala sammanhang att en kommunal nämnd ändrar ett beslut som fattats av annan kommunal nämnd.

Det är tveksamt att utifrån gällande lagstiftning låta fullmäktige besluta om att arkivmyndigheten är överordnad övriga nämnder och styrelser. Det skulle bli fallet om fullmäktige beslutar om att arkivmyndigheten fattar samtliga gallringsbeslut i en kommun.

Not. 15. 3 kap. 13§ KL

Utvidgat gallringsbegrepp

Riksarkivet har genom föreskrift RA-FS 2006:1 utvidgat definitionen av när en handling ska anses gallrad till att gälla även när åtgärder vidtas med handlingarna som medför

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

Då Riksarkivets föreskrifter inte är bindande för kommunerna måste Riksarkivets gallringsdefinition beslutas av fullmäktige för att de ska gälla i kommunen. Beslutet tas lämpligen in i fullmäktiges styrdokument ”Riktlinjer för hantering av arkiv”.

Om en nämnd fattar tveksamma eller i värsta fall felaktiga gallringsbeslut finns fortfarande möjlighet att granska nämndens hantering utifrån såväl arkivmyndighetens tillsyn som genom kommunens revisorer.

Det är många gånger svårt att avgöra vad som kan gallras. Vägledning ges genom skriftserien Bevara eller gallra som tas fram av Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, ett samverkansorgan mellan SKL och Riksarkivet. Det är viktigt att uppmärksamma att förutsättningarna för gallring varierar mellan kommunerna och det är därför särskilt viktigt att frågan om gallring utreds på ett fullgott sätt och med hänsyn till kriterierna för bevarande i arkivlagen.



Samråd mellan nämnder och arkivmyndigheten

Enligt arkivförordningen ska eller bör en nämnd samråda med arkivmyndigheten under vissa förutsättningar. Det mer tvingande ”ska samråda” gäller när hela eller delar av nämndens verksamhet ska överföras till ett enskilt organ. Ett mer frivilligt ”bör samråda” gäller vid andra typer av organisationsförändringar eller förändrade arbetssätt som antas få konsekvenser för hanteringen av arkiv. Det kan t.ex. bli aktuellt vid byte av verksamhetssystem, när delar av nämndens verksamheter förändras, upphör eller när nya verksamheter tillkommer. Samrådet syftar till att skapa ett bättre underlag inför ett beslut om hantering av allmänna handlingar och arkiv. Beslutsrätten, efter genomfört samråd, ligger helt och fullt på respektive nämnd eller företag. Samrådsförfarandet innebär inte i sig att arkivmyndigheten har något tolkningsföreträde eller beslutsrätt.

Fullmäktiges föreskriftsrätt om nämndernas arkivvård

Fullmäktige får med stöd av arkivlagen meddela föreskrifter om arkivvården (16 § AL). Sammanfattningsvis omfattar bestämmelsen att fullmäktige fastställer vad som gäller för en ändamålsenlig arkivvård för de nämnder och styrelser över vilka de har föreskriftsrätt. Av arkivlagen framgår vad som avses med arkivvård (4-6 §§ AL). Här pekas också ansvaret för arkivvården ut. Myndigheten har skyldighet att tillämpa långsiktiga metoder för såväl återsökning av information som användande av metoder och materiel för att säkerställa informationens beständighet. Vidare föreskrivs här specifika krav på organisering av allmänna handlingar för att underlätta ett utlämnande, beskrivning av innehållen i arkiven, säkerställa skydd av arkivhandlingar, avgränsa arkivet och verkställa beslutad gallring. Hur bestämmelserna ska tillämpas och vilka specifika krav som ska gälla i kommunen avgörs av kommunen själv. Rätten att utfärda föreskrifter om arkivvården för kommunens nämnder och styrelser har fullmäktige, en rätt som inte kan delegeras vidare.

Föreskrifterna kan omfatta hela eller delar av arkivvården och gälla för alla eller vissa specifika nämnder och verksamheter inom kommunen. De bör inte bara vara en upprepning av vad som redan anges i arkivlagen, utan istället innehålla tydliga regler för hur arkivvården faktiskt ska bedrivas inom kommunen. Av föreskrifterna ska t.ex. framgå hur en arkivlokal ska vara utformad, vilka filformat som ska användas för att bevara elektronisk information långsiktigt, hur arkiven ska redovisas etc.

Om fullmäktige inte meddelar föreskrifter innebär det att varje myndighet själv bestämmer formerna för arkivvården i enlighet med lagstiftningen. Det får till följd att arkivmyndigheten får svårt att utföra en relevant tillsyn eftersom den inte kan stödjas på någon bestämmelse utöver myndighetens egna rutiner. Avsaknad av föreskrifter innebär sannolikt också att myndighetens

eget arbete med intern kontroll av hanteringen av allmänna handlingar försvåras. För att få en funktionell arkivvård inom kommunen är det därför nödvändigt att fullmäktige meddelar föreskrifter på området.

Kommunen kan, som lagstiftningen medger, lösa hanteringen av arkivvård på lite olika sätt. Till exempel utfärdar fullmäktige detaljerade föreskrifter i likhet med vad som ovan beskrivits eller så väljer man en variant på detta som å andra sidan inte blir bindande för nämnderna. Det senare kan t.ex. lösas att inom ramen för ”Riktlinjer för hantering av arkiv” uppmärksammar fullmäktige arkivvården genom att övergripande ange att nämnderna ska följa gängse standarder eller metoder för en ändamålsenlig arkivvård. Fullmäktige kan vidare i riktlinjerna uppdra åt arkivmyndigheten att till nämnderna och företagen lämna råd och rekommendationer kring metoder, materiel och skydd rörande arkivvården. Med den lösningen finns det i kommunen något att förhålla sig till både vad gäller att skapa goda rutiner och att följa upp dessa. För arkivmyndigheten genom sin tillsyn och för nämnderna genom sin egen interna kontroll. Det är ändå viktigt att understryka att arkivmyndigheten aldrig utfärdar bindande föreskrifter om arkivvården men de kan och bör vara de som ger vägledning i dessa sammanhang.

Beslut om avhändande av allmänna handlingar

En nämnd får endast avhända sig allmän handling om det kan ske med stöd av lag. Av arkivlagen framgår att nämnden i vissa fall får gallra sina allmänna handlingar. Nämnden kan även överlämna arkivmaterial till arkivmyndigheten, antingen efter överenskommelse mellan nämnden och arkivmyndigheten eller efter ett ensidigt beslut av arkivmyndigheten.

Om en nämnd upphör helt men verksamheterna har kommit att överföras till en annan kommunal nämnd ska den upphörda nämndens arkiv överföras till den övertagande nämnden. För detta krävs inte något beslut av fullmäktige. Det finns inget som hindrar att exempelvis pågående ärenden överförs till den övertagande myndigheten utan några särskilda beslut därom. Vill eller kan den övertagande nämnden inte ta emot hela eller delar av arkivet kan det efter överenskommelse med arkivmyndigheten istället överlämnas dit.

Beslut om övertagande eller överlämnande av allmänna handlingar

Om nämnden däremot upphör och ingen annan nämnd ska överta verksamheten ska arkivet överlämnas till arkivmyndigheten inom 3 månader. Fullmäktige kan, trots det och om förutsättningar ges, besluta om att arkivet istället ska

› övertas av annan nämnd eller statlig myndighet,

- överlämnas till arkivmyndigheten vid en tidigare eller senare tidpunkt än vad som anges i arkivlagen, eller
- överlämnas på viss tid till ett enskilt organ med stöd av lag (2015:605) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter[16].

Det är alltså inte självklart att arkivet från en nämnd vars verksamhet upphört ska övertas av arkivmyndigheten, och i varje fall inte i direkt anslutning till myndighetens upphörande

Det är viktigt att notera att detta bara gäller i de fall där nämnden upphör helt med sin verksamhet. Bestämmelsen kan inte tillämpas vid organisationsförändringar inom en myndighet. Att en verksamhet inom en myndighet upphör betyder inte att det finns en skyldighet att överlämna arkiv som rör den verksamheten till arkivmyndigheten. Grundprincipen är att nämnden har ansvar för samtliga sina arkiv såväl efter upphörda verksamheter som befintliga. Det betyder att det inte finns någon skyldighet för arkivmyndigheten att ta emot arkiv från upphörda verksamheter. Om nämnden önskar att dessa handlingar ska övertas av arkivmyndigheten får det i stället ske efter överenskommelse mellan nämnden och arkivmyndigheten.[17]

Fullmäktige kan inte föreskriva om tidpunkt för när ett arkiv ska överlämnas. Att överlämna arkiv till arkivmyndigheten är inte en fråga om arkivvård hos myndigheten.

Ovan beskrivna förändring inom en myndighet innebär inte att handlingar från den upphörda verksamheten inom en nämnd utan vidare kan övertas av en annan nämnd som övertar verksamheten. Om till exempel en nybildad hälso- och sjukvårdsnämnd ska överta viss verksamhet från landstingsstyrelsen, får arkiven från den verksamheten inte övertas av hälso- och sjukvårdsnämnden med mindre än att fullmäktige fattat ett särskilt beslut om överlämnandet. Med särskilt beslut menas i detta fall att fullmäktiges beslut måste innehålla en redogörelse för vilka handlingar som omfattas av överlämnandet. Tilläggas kan att även frågor rörande överlämnande av uppgifter, som omfattas av sekretess, kan behöva utredas i särskild ordning.

Utlån av allmänna handlingar till enskilt organ

Om en omorganisering innebär att kommunala verksamheter kommer att privatiseras, alltså att helt övertas av en privat huvudman finns inget lagstöd för att till enskild överlämna allmänna handlingar. Fullmäktige kan då besluta att arkivet ska förvaras under viss tid hos ett enskilt organ med stöd

Not. 16. Se även prop. 2014/15:117 "Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring".

Not. 17. 9 § 1 st. AL.

av ”förvaringslagen”, om det enskilda organet i sin verksamhet behöver ha tillgång till myndighetens handlingar (3 § ÖLL 2015:605). När det privata eller enskilda organet inte längre behöver handlingarna ska de återlämnas till kommunen. Det är därför nödvändigt att specificera vilka handlingar som omfattas av den tillfälliga förvaringen och när de ska återlämnas.

Bestämmelserna om överlämnande och annat avhändande är bara tillämpbara i de fall en kommunal nämnd eller verksamhet inom nämnden helt upphör och där verksamheten privatiserats och kommunen inte längre har med uppgiften att göra. Det innebär att regeln inte är tillämpbar i de fall nämnden lägger ut verksamheten på entreprenad och fortfarande enligt lag ansvarar för uppgiften.[18]

Överlämnande till arkivmyndighet

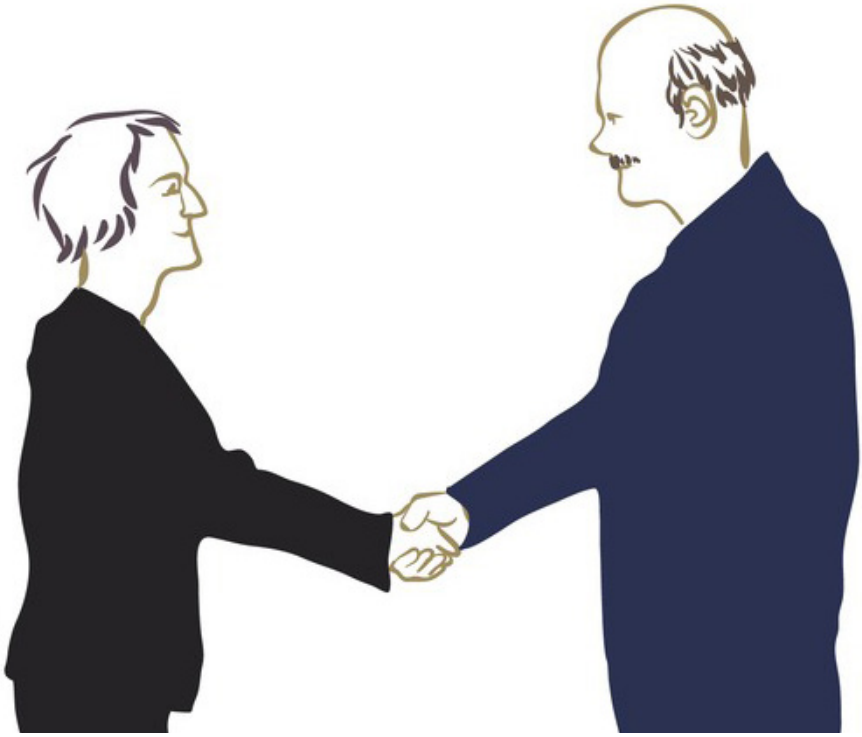
Någon skyldighet för en verksam nämnd att regelbundet överlämna arkiv till arkivmyndigheten finns inte. En sådan rutin upprättas i överenskommelse mellan nämnd och arkivmyndighet. Ett undantag i sammanhanget kommer ifråga då skyldighet att överlämna arkiv till arkivmyndigheten föreligger om arkivmyndigheten har beslutat om ett övertagande som ett led i dess tillsynsverksamhet (9 §, 1 st AL).

En praxis hos flera kommuner är att överlämnande av arkiv till arkivmyndigheten görs löpande och efter överenskommelse. Rutinen styrs normalt genom att man fastställer den i en dokumenthanteringsplan. Ett sådant beslut förutsätter samråd med arkivmyndigheten då en nämnd inte ensidigt kan fatta beslut om överlämnande av arkiv till arkivmyndigheten. Det är inte ovanligt att det helt saknas någon form av överenskommelse mellan nämnden och arkivmyndigheten. Rätten att ingå sådan överenskommelse från arkivmyndighetens sida eller rätten att fatta beslut om mottagande bör delegeras till en tjänsteman knuten till arkivmyndigheten Överenskommelsen bör vara skriftlig och innehålla uppgifter om vilka handlingar som överlämnas samt annan information som är väsentlig för den fortsatta vården hos arkivmyndigheten.

Rutiner för förvaring ingår i arkivvården och innebär att det inte finns hinder för nämnden att i arkivmyndighetens lokaler förvara arkiv (deponera) utan att nämndens ansvar för arkiven upphör.

Slutligen kan konstateras att arkivmyndigheten inte kan överta fullmäktiges arkiv med stöd av 9 § arkivlagen då fullmäktige inte står under arkivmyndighetens tillsyn (1 §, 1 st AL). Om fullmäktige önskar förvara sina handlingar hos arkivmyndigheten får det i stället ske genom att handlingarna

Not. 18. Proposition 1993/94:113 Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter, s 29.



deponeras hos arkivmyndigheten. Det formella ansvaret för arkivvården kvarstår då hos fullmäktige.

Riktlinjer om arkiv

Utöver fullmäktiges föreskrifter om arkivvården och beslut om avhändande av arkiv och allmänna handlingar, får fullmäktige besluta om riktlinjer för kommunens arkivverksamhet i övrigt i den mån den inte är reglerad i lag eller förordning.

Hit hör bl a frågor om var upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter ska bilda arkiv, möjligheten att skärpa reglerna för samråd i vissa fall mellan nämnd och arkivmyndighet och hanteringen av arkivfrågor som inte ska ligga på annan nämnd.

För att de kommunala företagen också fullt ut ska omfattas av såväl de övergripande riktlinjerna som föreskrifterna om arkivvård, måste de göras associationsrättsligt bindande genom att bestämmelsen särskilt fastställs i ägardirektiv, bolagsordningar, stadgar eller motsvarande.

Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter

Inom en kommun är det vanligt att det finns flera gemensamma verksamhetssystem för t.ex. redovisning, personaladministration eller för ärende- och dokumenthantering med nämndernas olika diarier. Beroende på verksamhet och system varierar möjligheterna till åtkomst av information för användarna.

Av arkivlagen framgår att upptagning för automatisk databehandling som är tillgänglig för flera nämnder, så att de där utgör allmänna handlingar enbart bildar arkiv hos en av nämnderna. Arkivansvar har i första hand den nämnd som svarar för huvuddelen av upptagningen.[19]

I de fall en eller flera statliga myndigheter svarar för ungefär lika stora delar av en upptagning får Riksarkivet med stöd av arkivförordningen meddela föreskrift om hos vilken av myndigheterna upptagning ska bilda arkiv. Men när en eller flera kommunala nämnder svarar för ungefär lika stor del av en upptagning finns det inte reglerat i arkivförfattningarna vem inom kommunen som ska fatta beslut om var upptagningen ska bilda arkiv. Därför är det lämpligt att fullmäktige ger den kommunala arkivmyndigheten befogenhet att i likhet med Riksarkivet fatta den typen av beslut.

Samråd mellan nämnd och arkivmyndighet

När en nämnds verksamhet helt eller delvis ska privatiseras ska nämnden enligt arkivförordningen samråda med arkivmyndigheten kring vilka konsekvenser ändringen har på nämndens arkivbildning och förutsättningar för gallring. Vid övriga organisationsförändringar eller ändringar i arbetssättet hos nämnden är det enligt samma föreskrift frivilligt för nämnden att samråda med arkivmyndigheten.

Såväl organisatoriska som andra typer av verksamhetsförändringar innebär i princip alltid konsekvenser för arkivbildningen. Om nämnden saknar egen arkivkompetens inom sin organisation är det därför viktigt att den alltid samråder med arkivmyndigheten vid alla typer av organisationsförändringar. Nämnden får då sakkunnigt stöd och har därigenom ett underlag för att vidta nödvändiga åtgärder. För att tydligt markera vikten av samråd bör fullmäktige förstärka arkivförordningens ”får samråda” till att nämnden ”ska samråda” med arkivmyndigheten vid alla slags organisationsförändringar eller ändringar i arbetssätten. Beslut om bestämmelsen tas lämpligen in i fullmäktiges ”Riktlinjer för hantering av arkiv”. Fullmäktige bör även besluta att nämnderna ska samråda med arkivmyndigheten inför ett beslut om gallring.

19. OU 2012:90. Överskottsinformation vid direktåtkomst. Delbetänkande av Informationshanteringsutredningen, s 81f..

Som nämnts ovan innebär samrådsförfarandet inte att arkivmyndigheten har något tolkningsföreträde eller beslutsrätt.

Handläggning av arkivfrågor som inte ska ligga på någon annan nämnd

I ”Riktlinjer för hantering av arkiv” kan fullmäktige också uppdra till arkivmyndigheten att hantera arkivfrågor som inte ska ligga på någon annan nämnd. T.ex. att arkivmyndigheten ska

- ha en övergripande roll i att följa utvecklingen av arkivfrågor och att lämna information om detta till nämnderna,
- ge råd i arkivfrågor till kommunens förvaltningar och företag,
- i mån av resurser ta emot och förvalta enskilda arkiv av lokal betydelse under förutsättning att ett övertagande inte sker i strid med kommunallagen som rör konkurrens eller likabehandlingsprincipen,
- lämna rekommendationer kring metoder, materiel och skydd rörande arkivvården till nämnderna och företagen.

Arkivmyndigheten

Om fullmäktige inte beslutar annat är styrelsen kommunens arkivmyndighet (8 §, 2 st AL). Det finns inget hinder för fullmäktige att istället besluta om att uppdra åt någon annan nämnd att vara arkivmyndighet eller att inrätta en särskild arkivnämnd. Ett exempel är Västra Götalandsregionen som har en särskild arkivnämnd. Arkivmyndigheten får dock aldrig vara ett renodlat tjänstemannaorgan.[20]

Utöver samrådsförfarandet har arkivmyndigheten två lagreglerade uppgifter. Den ska

- svara för tillsynen av arkivvården vid kommunens nämnder, och
- vårda arkiven som arkivmyndigheten övertagit efter överenskommelse eller enligt lag.

Arkivmyndigheten intar inom ett antal områden en särställning i lagstiftningen och omfattas av regler som inte gäller för nämnderna i övrigt. Till exempel har arkivmyndigheten rätt att ta emot arkivhandlingar från andra verksamma kommunala nämnder, den är undantagen anmälningsskyldigheten för personregister, den har rätt att duplicera material som är upphovsrättsskyddat och övertar sekretess fullt ut vid övertagande av arkiv från annan myndighet.

Den har vidare rätt att föreskriva att personuppgifter i ett nationellt eller regionalt kvalitetsregister som förs av landstingen inom hälso- och sjukvården och

Not. 20. Se sid 76 i prop. 1989/90:72 Arkiv mm

som enligt lag ska gallras får bevaras (7 kap. 10 §, 2 st PDL 2008:355). Arkivmyndigheten vid landstingen ska även svara för omhändertagande av enskilda vårdgivares journaler efter beslut av Inspektionen för vård och omsorg. Motsvarande bestämmelser gäller för kommunerna inom omsorgen och socialtjänsten.[21] Inget av detta gäller för styrelsen eller övriga nämnder inom en kommun.

Hur arkivmyndigheten ska organisera sin verksamhet för att kunna genomföra sitt uppdrag är i likhet med annan kommunal verksamhet en fråga för arkivmyndigheten att avgöra. Arkivmyndigheten kan till exempel välja att delegera beslutsrätten i vissa frågor till tjänsteman knuten till myndigheten eller, beroende på de förutsättningar som getts av fullmäktige, anlita konsulter för sin verksamhet. Arkivmyndighetens uppdrag ska framgå i reglementet för den nämnd som ska vara arkivmyndighet. Det är viktigt att dess befogenheter finns beskrivna där eller på annat sätt är fastställda.

Tillsyn

Arkivmyndigheten ska regelbundet inspektera arkivvården hos de myndigheter som står under dess tillsyn. Någon egentlig definition i arkivlagen om vad som menas med tillsyn finns inte. En definition av begreppet tillsyn finns uttryckt i en skrift av Statskontoret som handlar om statlig tillsyn.

”Verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.” [22]

Syftet med tillsynen är att kontrollera att det finns goda rutiner som säkerställer åtkomst till arkiv på kort och lång sikt. Tillsynen är att betrakta som verkställighet av en i lag föreskriven uppgift. Resultatet av tillsynen kan i vissa fall innebära eller leda till beslut om åtgärder som är en annan viktig del av tillsynen och innebär rätten att göra ett ingripande, rätten att kräva åtgärder som korrigerar felaktigheter. I tillsynsbegreppet inbegrips däremot inte aktiviteter som rådgivning, information, utvecklingsstöd och normering i form av utfärdande av föreskrifter. För sådana värdefulla och viktiga aktiviteter måste ansvar särskilt anges i fullmäktiges ”Riktlinjer för hantering av arkiv”. Se ovan avsnitt ”Handläggning av arkivfrågor som inte ska ligga på annan myndighet”.

Arkivmyndighetens tillsyn betraktas som myndighetsutövning. Arkivmyndigheten kan som ett led i sin tillsyn fatta ett ensidigt beslut om övertagande

Not. 21. 2 kap. 16 § i lag om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (1960:729). Offentlighets- och sekretesslagen 11 kap, 6 § patientdatalagen, 7 kap. 10 §, 23d § lag om särskilt stöd och service till vissa funktionshindrade och inom socialtjänsten i 7 kap 5 § socialtjänstlagen.

Not. 22. Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn. Statskontoret 2012. Formuleringen hämtad ur Regeringens tillsynsskrivelse (Skr 2009/10:79)

av arkiv från en myndighet som den har tillsyn över om myndigheten inte följer föreskrifterna om arkivvård som innebär uppenbara risker för att information försvinner eller förstörs (9 § AL). Utöver detta har arkivmyndigheten möjligheter att påpeka brister för den granskade myndigheten och begära korrigering. Arkivmyndigheten kan också om den finner det nödvändigt uppmärksamma revisorerna på olika brister.

Tillsynsjäv?

Verksamma inom kommunal arkivverksamhet har länge diskuterat frågan om det föreligger tillsynsjäv när den nämnd som har i uppdrag att vara arkivmyndighet även ska granska arkivvården inom sitt eget verksamhetsområde.

Kommunallagen har omfattande regler om när jäv kan föreligga. Vad gäller tillsynsjäv är kommunallagens definition att en person kan vara jävig om ärendet rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han själv är knuten till.[23] Jävet omfattar både handläggning och beslutsfattande i det ärende där jäv föreligger. Syftet är att undvika att en person samtidigt hanterar både tillsyn och drift av en kommunal anläggning eller verksamhet. Även om bestämmelsen siktar på all slags tillsyn är det framför allt kommunala anläggningar och verksamheter som omfattas av miljöbalken som varit i fokus för bestämmelserna.[24]

Kommunallagen tillåter alltså inte att en nämnd utövar tillsyn över sin egen verksamhet. Men arkivlagen föreskriver att arkivmyndigheten utan undantag ska tillse arkivvården hos kommunens nämnder och att arkivmyndighetens uppdrag i första hand ligger på styrelsen. Arkivlagens bestämmelse om tillsyn går före kommunallagens regler om tillsynsjäv och därmed är det möjligt för den nämnd som är arkivmyndighet att bedriva tillsyn över sig själv.

En rimlig förutsättning bör vara att de personer som utför tillsynen inte i övrigt är involverade i arkivverksamheten inom styrelsens förvaltning och verksamhet. Det är därför nödvändigt och lämpligt att den delen av arkivmyndighetens tjänstemannaförvaltning är självständig i förhållande till kommunens arkivverksamhet i övrigt. Det innebär att arkivmyndighetens verkställande enhet, som brukar vara kommun-, landstings- eller regionarkivet, blir tydligt avgränsade i organisationen.

Revisorer granskar

Det är skillnad mellan revisorernas granskning och den tillsyn som utförs av arkivmyndigheten. Arkivmyndighetens tillsynsuppdrag är begränsat och omfattar i sak arkivvården även om den kan kontrollera samtliga nämnder

Not. 23. Dalman, Lena m.fl. Kommunallagen. Med kommentarer och praxis. Femte upplagan 2011. Sid 428 f.

Not. 24. SKL. Cirkulär 2003:63



och styrelser inom hela kommunkoncernen med undantag för fullmäktige. Arkivmyndigheten ska också utöva tillsyn över revisorerna som arkivvårdande myndighet.

Revisorerna kan däremot granska arkivmyndigheten utifrån dess ansvar enligt arkivlagen. På vilket sätt har arkivmyndigheten säkerställt sina uppdrag? ”Finns ändamålsenliga rutiner” och ”finns tillgång till kompetens” är frågor de kan ställa.

När det gäller övriga myndigheter kan revisorerna granska hur politikerna tar sitt ansvar för hur myndigheten säkerställer en god offentlighetsstruktur och möjliggör en ändamålsenlig arkivvård. En övergripande revisionsfråga skulle kunna vara ”Är den interna kontrollen tillräcklig även inom ramen för offentlighetslagstiftningen?”

Kommunala samverkansformer och tillsyn

Om flera kommuner äger ett kommunalt företag ska kommunerna inbördes komma överens om vilken av kommunernas arkivmyndigheter som ska svara för tillsynen (8 §, 3 st AL). Den överenskomna bestämmelsen skrivs lämpligen in i ägardirektiven, gemensamt avtal eller motsvarande dokument.

Kommuner får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter dit. Förbundet styrs av en förbundsordning som ska antas av förbundsmedlemmarna. Ett kommunalförbund fungerar i praktiken som en egen kommun. Ett kommunalförbund får dock ej själva föreskriva. Beslut om föreskrift (t ex om arkivvård) för förbundet måste fattas enskilt av varje ingående kommun eller landsting för att vara gällande. Detta innebär att tillsyn enligt arkivlagen utförs inom förbundet. När ett kommunalförbund likvideras så ska en av medlemmarna ta över förbundets arkiv. Det är en fråga som ingår i grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar och bör framgå av förbundsordningen.

I ett samordningsförbund, som bildats med stöd av lagen (Lag 2003:1210, § 20) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, ska tillsynen av samordningsförbundets arkivvård utföras av kommunstyrelsen i en av kommunerna som ingår i samordningsförbundet. Efter samråd med Riksarkivet får kommunstyrelsen också meddela föreskrifter om förbundets arkivvård. Notera att arkivmyndigheten i vissa fall kan vara annan nämnd i en kommun men att denna specifika föreskrift pekar ut kommunstyrelsen och därmed inte kan frånta kommunstyrelsen tillsynsansvaret kring samordningsförbundets arkivvård.

Om flera kommuner har en gemensam nämnd anses nämnden ingå som en del i värdkommunens organisation (3 kap. 3a § KL). Det är då värdkommunens arkivmyndighet som får ansvar för tillsynen.

Lokala föreskrifter om arkivvård är en förutsättning för en ändamålsenlig tillsyn. Det underlättar även för den verksamhet som blir granskad eftersom berörd personal då kommer att ha ett regelverk att förhålla sig till och som bör göra det lättare att skapa rutiner. Det bör vidare underlätta arbetet med internkontrollen.

Källor

Dalman, Lena m.fl. Kommunallagen. Med kommentarer och praxis. Femte upplagan 2011.

Geijer, Ulrika m fl. Arkivlagen – en kommentar. Norstedts juridik. 2013.

Kommunala arkiv. Betänkande av Riksarkivet. DsU 1984:6. Utbildningsdepartementet.

På den säkra sidan. Om intern kontroll för förtroendevalda i kommuner och landsting. Sveriges kommuner och landsting. Utan år.

Regeringens proposition 1989/90:72. Arkiv m.m.

Proposition 1993/94:113. Förvaring av allmänna handlingar hos andra organ än myndigheter .

Prop. 2011/12:149. Bättre tillgång till kommunala föreskrifter.

Prop 2014/15:117. Överlämnande av allmänna handlingar för förvaring.

SOU 2012:90. Överskottsinformation vid direktåtkomst. Delbetänkande av Informationshanteringsutredningen.

Statskontoret. Om offentlig sektor. Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn. 2012.

SKL. Cirkulär 2003:63 – Tillsyn och sanktioner på miljörättens område – ändringar i kommunallagen och miljöbalken.

SKL. Cirkulär 1994:91, Nya regler om handlingsoffentlighet hos kommunala företag.

Förkortningar:.

AF – arkivförordningen (1991:446).

AL – arkivlagen (1990:782).

KL – kommunallagen (1991:900).

OSL – offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

TF – tryckfrihetsförordningen (1949:105).

ÖLL – Lag om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (2015:605).

PDL – patientdatalagen (2008:355).

BILAGA 1

Riktlinjer för hantering av arkiv i X kommun

Utöver de bestämmelser om arkiv som finns föreskrivna i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) ska följande riktlinjer för hantering av arkiv gälla för X kommun.

Kommentar:
Om fullmäktige, utöver dessa riktlinjer, också fastställer föreskrifter om arkivvård med stöd av arkivlagen § 16 är det lämpligt att inledningsvis lägga till det. Skrivningen bör då istället formuleras på följande sätt: ”Utöver de bestämmelser om arkiv som finns föreskrivna i arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) samt i fullmäktiges föreskrifter om arkivvården, ska följande riktlinjer för hantering av arkiv gälla för X kommun.”

Riktlinjerna gäller för kommunstyrelsen, kommunens nämnder, kommunens revisorer samt för andra kommunala organ med självständig ställning. Riktlinjerna ska även tillämpas av kommunens aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Bestämmelsen ska tas in i ägardirektiv eller motsvarande.

Mål och syfte

Syftet med dessa riktlinjer är att fastställa hur arkivhanteringen ska organiseras och att närmare precisera ansvarsfördelning utöver vad som framgår i de bestämmelser som följer av lag eller förordning.

Vad är arkiv?

Ett arkiv bildas av de allmänna handlingarna från nämndernas verksamheter och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) och som nämnden beslutar ska tas om hand för arkivering. Upptagning som är tillgänglig för flera nämnder bildar arkiv endast hos en nämnd, i första hand den nämnd som svarar för huvuddelen av upptagningen.

Arkiven är en del av vårt nationella kulturarv.

Arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

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

Ansvar

Varje nämnd och styrelse ansvarar för vården av sitt arkiv. Varje nämnd och styrelse ansvarar också för att främja arkivens tillgänglighet och dess användning i kulturell verksamhet och forskning. Nämnden och styrelsen ska säkerställa att förvaltningen har en ändamålsenlig organisation och ansvarsfördelning.

Omorganisation och förändrade arbetssätt

När en nämnd eller styrelse förändrar organisation, förvaltning eller arbetssätt och förändringen väsentligt påverkar förutsättningarna för arkivvården, ska nämnden eller styrelsen i god tid samråda med arkivmyndigheten.

Arkivvård

Varje nämnd och styrelse ska tillämpa beständiga metoder och materiel för bevarande av arkiv enligt gängse standarder för en ändamålsenlig arkivvård. Arkiven ska beskrivas och förtecknas och i övrigt vara organiserade för att underlätta utlämnande av allmänna handlingar. Hur arkiven organiseras och vilka rutiner som gäller för arkivvården och gallring ska beskrivas i en arkivbeskrivning och i en dokumenthanteringsplan. Arkiven ska skyddas från obehörig åtkomst, fysiska skador och stöld. Arkivhandlingarna ska vidare skyddas från förstörelse, manipulation eller annan påverkan som försvårar eller omöjliggör åtkomst. Arkiven ska avgränsas och beslutad gallring ska verkställas. Vad arkivvård innebär framgår av 4-6 §§ arkivlagen. Arkivmyndigheten lämnar rekommendationer kring metoder, materiel och skydd rörande arkivvården.

Kommentar:
Med gängse standarder för en ändamålsenlig arkivvård avses beprövade och godkända metoder och materiel. Till exempel är det lämpligt att följa Riksarkivets föreskrifter om arkivvård som gäller för statliga myndigheter.

Stycket om arkivvård kan utelämnas helt i ”Riktlinjer för hantering av arkiv” i de fall fullmäktige valt att meddela särskilda föreskrifter om arkivvården enligt arkivlagens § 16.

Gallring

Med gallring menas att förstöra allmänna handlingar. Genom att förstöra innehållet helt eller delvis så begränsas allmänhetens tillgång till allmänna handlingar. Det är därför mycket viktigt att gallring sker varsamt.
Utöver att förstöra en allmän handling innebär överföring av uppgifter mellan databärare gallring om överföringen medför

- informationsförlust,
- förlust av möjliga informationssammanställningar,
- förlust av väsentliga sökmöjligheter eller
- förlust av möjligheter att fastställa informationens autenticitet.

Inskränkning av möjligheten att framställa möjliga handlingar ska också betraktas som gallring.

Varje nämnd fattar beslut om gallring. Inför varje gallringsbeslut ska nämnden samråda med arkivmyndigheten.

Kommentar:
Nämnden får delegera beslutanderätt om gallringen inte påverkar verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Beslutsrätten får delegeras till en förtroendevald i nämnden, ett utskott i nämnden eller en anställd i kommunen.

Arkivmyndigheten

X styrelse/nämnd är arkivmyndighet.
Arkivmyndigheten ska

- utöva tillsyn över myndigheternas arkivvård enligt lag
- förvara och vårda arkiv som den övertagit till följd av lag eller efter överenskommelse,
- lämna rekommendationer kring metoder, materiel och skydd rörande arkivvården.

Arkivmyndigheten ska utöver lagreglerade uppgifter även

- allmänt följa utvecklingen inom arkiv- och dokumenthantering,
- ge råd kring hantering av arkiv till kommunens förvaltningar och företag,
- fatta beslut om hos vilken myndighet en upptagning för automatiserad behandling, som är tillgänglig för flera myndigheter, ska bilda arkiv,
- i mån av resurser ta emot och förvara enskilda arkiv under förutsättning att ett övertagande inte sker i strid med lagstiftningen.

BILAGA 2

Vem bestämmer om arkiv i kommunen? – Råd om styrning av arkivverksamheten

Nedan följer en översikt över vilka instanser i en kommun som ska eller får fatta beslut kring hantering av allmänna handlingar och arkiv. Tabellen innehåller också råd om vilka beslut som bör fattas, på vilken nivå och i vilken typ av styrande dokument innehållet i besluten bör dokumenteras.

Beslutsorgan					
Ska	Får	Enligt	Dokumenteras i	Kommentar	Råd
Fullmäktige					
	Får besluta om vilken kommunal nämnd som ska vara arkivmyndighet	§ 8, 2 st. AL	”Riktlinjer för hantering av arkiv” och i berörd nämnds gällande reglemente.	Om fullmäktige väljer att avstå innebär det att styrelsen är arkivmyndighet enligt AL.	Att nämndens status och roll som arkivmyndighet ska beskrivas i dess reglemente. För att inte tynga nämndens reglemente med detaljer föreslås att befogenheter som arkivmyndigheten har utöver de som framgår av lagen dokumenteras i ”Riktlinjer för hantering av arkiv”.
	Får besluta om att tillämpa Riksarkivets definition på vad gallring som innebär åtgärder som kräver särskilda beslut.	3 kap. § 9 KL	”Riktlinjer för hantering av arkiv”.	RA-FS 1991:1 och 2006:1. Förstöring av sådana handlingar/uppgifter i samband med överföring till annan databärare räknas som gallring om överföringen medför informationsförlust, förlust av möjliga informationssammanställningar, förlust av sökmöjligheter eller förlust av möjligheter att fastställa informationens autenticitet.	Att fullmäktige i ”Riktlinjer för hantering av arkiv” definierar vad som i kommunen avses med gallring.

Beslutsorgan					
Ska	Får	Enligt	Dokumenteras i	Kommentar	Råd
Fullmäktige					
	Får besluta om föreskrifter kring arkivvården	§ 16 AL	Föreskrifter om arkivvården.	Bestämmelsen är begränsad till vilka lokala bestämmelser som ska gälla för själva arkivvården. Vad som ingår i arkivvården framgår av §§ 4–6 i AL. Föreskrifterna bör vara så tydligt formulerade att t ex en arkivansvarig med stöd av fullmäktiges föreskrifter om arkivvård ska kunna se om verksamheten gör rätt eller fel.	Att fullmäktige fastställer föreskrifter om arkivvården enligt § 16 i AL.
	Får bestämma att arkivmyndigheten ska lämna rekommendationer kring metoder, material och skydd rörande arkivvården i de fall fullmäktige inte meddelat föreskrift om arkivvården.	Kap. 3 § 9 KL	"Riktlinjer för hantering av arkiv".	Rekommendationerna som inte blir bindande för nämnderna och styrelserna, bör vara så tydligt formulerade att t ex en arkivansvarig med stöd av arkivmyndighetens rekommendationer om arkivvård ska kunna välja metod och materiel.	Under förutsättning att fullmäktige inte fastställer specifika föreskrifter om arkivvården, istället i "Riktlinjer för hantering av arkiv" möjliggör för arkivmyndigheten att lämna rekommendationer kring arkivvård utifrån bestämmelsen att de minst ska svara mot gängse godkända standarder kring arkivvård.
	Får bestämma att arkivmyndigheten beslutar om hos vilken myndighet ett gemensamt verksamhetssystem ska bilda arkiv om en eller flera av kommunens myndigheter och företag svarar för ungefär lika stora delar av upptagningen.	Kap. 3 § 9 KL	Riktlinjer för hantering av arkiv.	Statens arkivmyndighet, Riksarkivet, har genom bestämmelse i arkivförordningen motsvarande rätt. Jämför arkivlagen § 3, 1 st. samt arkivförordningen § 4 rörande statliga myndigheter.	Att fullmäktige bestämmer att arkivmyndigheten beslutar om var en upptagning, som är tillgänglig för flera myndigheter, ska bilda arkiv.

Beslutsorgan					
Ska	Får	Enligt	Dokumenteras i	Kommentar	Råd
Fullmäktige					
	Får besluta om att kommunala företag ska omfattas av riktlinjer för hantering av arkiv och de lokala föreskrifterna om arkivvården.	§ 8, 3 st. AL.	"Riktlinjer för hantering av arkiv" och ägardirektiv, bolagsordning, stadgar eller motsvarande dokument.	Bestämmelsen måste framgå även av ägardirektiv, bolagsordningar eller stadgar för att vara associationsrättsligt bindande. Se Cirkulär 1994:91 (SKL), Nya regler om handlingsoffentlighet hos kommunala företag.	Att kommunens föreskrifter om arkivvård och övriga bestämmelser om arkivverksamhet görs giltiga för de kommunala företagen genom att de fastställs i ägardirektiv, bolagsordning, stadgar eller motsvarande dokument.
	Får besluta om att göra avsteg från regeln i arkivlagen som innebär att upphörda myndigheters arkiv ska överlämnas inom 3 månader till arkivmyndigheten	§ 14, 1 st. AL.	Särskilt beslut i fullmäktige	Förutsätter att kommunens nämnder och styrelser vid större organisationsförändringar samråder med arkivmyndigheten.	
	Får besluta om förvaring enligt den s.k. förvaringslagen, ÖLL.	§ 3 ÖLL.	Beslut i fullmäktige	I samband med att nämnden upphör och verksamheten övergår att hanteras i privat eller enskild regi. Gäller dock inte för handlingar som tillhör verksamhet utlagd på entreprenad.	

Beslutsorgan					
Ska	Får	Enligt	Dokumenteras i	Kommentar	Råd
Fullmäktige					
Ska besluta särskilt om överlämnande av allmänna handlingar i vissa fall.		§ 15, punkt 2 AL.	Beslut i fullmäktige	Gäller i de fall verksamheter upphör men där ansvarig nämnd finns kvar och verksamhet övergår till annan offentlig huvudman. Det saknas lagstöd för att fatta generella beslut om överlämnande av vissa handlingstyper utan besluten ska omfatta specifika handlingar vid visst tillfälle.	
	Får besluta om obligatoriskt samråd mellan myndigheter och arkivmyndigheten.	§ 6, 1 st AF.	"Riktlinjer för hantering av arkiv".	Organisationsförändringar och verksamhetsförändringar påverkar arkivbildningen inom en förvaltning. Det kan t.ex. vara fråga om att behöva ta ställning till gallring.	Att fullmäktige beslutar att arkivförordningens bestämmelse om att "myndigheter bör samråda med arkivmyndigheten" förstärks till att "myndigheten ska samråda med arkivmyndigheten".
	Får bestämma att arkivmyndigheten får handlägga arkivfrågor som inte regleras på annat sätt.	Kap. 3 § 9 KL.	"Riktlinjer för hantering av arkiv".	Till exempel att ge råd i arkivfrågor, följa den övergripande utvecklingen kring arkiv- och dokumenthantering eller att fastställa om och under vilka förutsättningar kommunen kan ta emot och förvalta enskilda arkiv.	Att fullmäktige bestämmer att arkivmyndigheten får handlägga arkivfrågor som inte regleras på annat sätt.

Beslutsorgan					
Ska	Får	Enligt	Dokumenteras i	Kommentar	Råd
Arkivmyndigheten					
Ska besluta om formerna för tillsyn		§§ 7-8 AL. § 5 AF.	Instruktion/arbets-ordning	Tillsyn är ett verkställande uppdrag enligt AL. Ansvaret ligger på arkivmyndigheten som ska organisera uppdraget och bör delegera nödvändiga befogenheter till företrädare för den verkställande enheten. Kan gälla förelägganden och beslut om omhändertagande av arkiv.	Att den som utför tillsynen på uppdrag av arkivmyndigheten inte ska vara involverad i den löpande arkivhanteringen hos någon av kommunens nämnder.
	Får lämna rekommendationer kring metoder, material och skydd rörande arkivvården.	§§ 4-6 AL.	I "Riktlinjer för hantering av arkiv" fastställda av fullmäktige	Om fullmäktige inte meddelar föreskrifter och inte heller i övrigt ges rekommendationer så försvåras möjligheten för nämnden att ha en ändamålsenlig arkivvård. Även arkivmyndighetens tillsynsuppdrag försvåras.	Om inte fullmäktige avser att meddela särskilda föreskrifter om arkivvården enligt arkivlagens § 16 bör bestämmelsen ingå i "Riktlinjer för hantering av arkiv".
	Får besluta om ensidigt övertagande av arkiv i samband med tillsyn	§ 9 AL.	Arbetsordning/Delegeringsordning	En befogenhet som kan delegeras, se ovan.	Att beslutsrätten delegeras till befattningshavare vid den verkställande enheten.
	Besluta om att överta arkiv.	§ 9 AL.	Arbetsordning/Delegeringsordning	Arkivmyndigheten bör delegera befogenheter att ta emot arkiv från andra myndigheter. Arkiv kan övertas efter överenskommelse med myndigheterna. I samband med övertagande övergår också ansvar för arkiven till arkivmyndigheten.	Att arkivmyndigheten delegerar till en tjänsteman knuten till arkivmyndigheten att ingå överenskommelser med kommunens nämnder om vilka arkiv som ska övertas av arkivmyndigheten.

Beslutsorgan					
Ska	Får	Enligt	Dokumenteras i	Kommentar	Råd
Revisionen					
Ska granska förutsättningar för hur nämnder och styrelser kan ta och tar ansvar för sina respektive uppdrag/verksamheter		Kap. 9 § 9 KL.	Revisionsrapporter	Revisionen kan följa upp förelägganden i arkivmyndighetens tillsynsrapporter och granska på vilket sätt myndigheten tar ansvar för arkivhanteringen utifrån kompetens och resurser. De kan även granska arkivmyndighetens förutsättningar för hantering av dess lagbundna uppdrag.	
Ska pröva om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig		Kap. 9 § 9 KL.	Revisionsrapporter	Syftet med den interna kontrollen är ett sätt för ansvariga politiker i nämnderna att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att allvarliga fel begås.	
Ska tillstyrka eller avstyrka ansvarsfrihet		Kap. 9 § 16 KL.	Revisionsberättelse	Det är styrelsen, nämnderna och företagsstyrelserna som ytterst har ansvar för respektive myndighets allmänna handlingar och arkiv.	

Beslutsorgan					
Ska	Får	Enligt	Dokumenteras i	Kommentar	Råd
Nämnden Styrelsen					
Ska besluta om formerna för internkontroll		Kap. 6 § 7, 2 st. KL.	Internkontrollplan	I nämndernas riskanalyser och internkontrollplaner kan rutiner följas upp som berör såväl hantering av allmänna handlingar enligt AL som OSL.	Att beakta bestämmelser om hantering av allmänna handlingar i både AL och OSL i internkontrollplanen.
Ska ta ansvar för vården av sitt arkiv		§§ 4–6 AL.	Arkivbeskrivning/ Dokumenthanteringsplan/ Arkivförteckning	Intern ansvarsfördelning och interna rutiner ska beskrivas här. Arkivbeskrivningen är obligatorisk enligt AL. Vanligt är att förvaltningarna upprättar särskilda dokumenthanteringsplaner i vilka rutiner för olika handlingstyper beskrivs. Här anges även om handlingstyperna ska bevaras eller gallras och i så fall när. Dokumenthanteringsplanen kompletterar arkivbeskrivningen och bör ses som en del av denna. Av tidigare förslag till reglemente för kommunernas arkiv framgick att varje nämnd skulle fastställa en dokumenthanteringsplan. Arkivförteckningen är en innehållsförteckning över vad som faktiskt finns i nämndens arkiv.	Att kommunens "Riktlinjer för hantering av arkiv" kompletteras med bestämmelser om dokumenthanteringsplan av vilken det ska framgå handlingstyper och rutiner för hur dessa ska hanteras.

Beslutsorgan					
Ska	Får	Enligt	Dokumenteras i	Kommentar	Råd
Arkivmyndigheten					
Ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av allmänna handlingar och vid övrig hantering.		Kap. 4 § 2 OSL.	Beskrivning över hantering av allmänna handlingar	Kravet på arkivbeskrivning i AL och kravet på en beskrivning över hantering av allmänna handlingar i OSL tar båda sikte på att underlätta för allmänheten att snabbt och säkert få ut en allmän handling från myndigheten. En skillnad är att det i AL ställs krav på långsiktiga lösningar som innebär att arkivet organiseras så att handlingarna kan återfinnas efter lång tid.	
Ska se över nämndens arkivbildning vid ändringar av organisation eller arbetssätt och ska i god tid samråda med arkivmyndigheten om en nämnds verksamhet avses bli överförd till ett enskilt organ helt eller delvis.		§ 6 AF.		En förändring som innebär att kommunal verksamhet kommer att utföras av enskild påverkar arkivbildningen. I vissa fall kan det komma att vara nödvändigt att förvara allmänna handlingar hos enskild. Det förutsätts särskilt beslut i fullmäktige och samråd med arkivmyndigheten innan förändringen.	Bestämmelsen kan tas med i "Riktlinjer för hantering av arkiv" för tydlighetens skull även om den redan är föreskriven i arkivförordningen.

Beslutsorgan					
Ska	Får	Enligt	Dokumenteras i	Kommentar	Råd
	Får samråda med arkivmyndigheten vid organisationsförändringar eller förändrade arbetssätt	§ 6, 1 st. AF	Riktlinjer för hantering av arkiv	Samråd bör ske vid större förändringar som påverkar arkivbildningen. T.ex. att det kan vara fråga om att behöva ta ställning till gallring.	Att fullmäktige beslutar att upphöja, det i arkivförordningen, mer frivilliga "bör myndigheten samråda med arkivmyndigheten" till ett tvingande "ska" i samband med ändringar av organisation och arbetssätt. Kan då formuleras " ska nämnden eller styrelsen i god tid samråda med arkivmyndigheten."
	Får besluta om gallring	Kap. 3 § 13 KL.	Gallringsbeslut i arkivbeskrivning/dokumenthanteringsplan	Enligt kommunallagen ska nämnden besluta i frågor som rör dess förvaltning eller tillämpning av lag. Det är därför rimligt att den även beslutar om gallring av sina allmänna handlingar.	Att i "Riktlinjer för hantering av arkiv" säkerställa att inför beslut om gallring ska samråd med arkivmyndigheten ha ägt rum.

TF – Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
OSL – Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
AL – Arkivlagen (1990:782)
AF – Arkivförordningen (1991:446)
KL – Kommunallagen (1991:900)
ÖLL – Lag om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring (1994:1383)
RA-FS – Riksarkivets författningssamling

Vem bestämmer om arkiv i kommunen?

Råd om styrning av den kommunala arkivverksamheten

I kommuner, landsting och regioner har varje nämnd och styrelse ansvar för sina arkiv. Enligt arkivlagen är arkiven de handlingar som inkommer till och upprättas i verksamheterna. Lagstiftningen är teknikneutral och det innebär att allmänna handlingar, såväl elektronisk information i verksamhetssystem som information på papper, är delar av arkiven.

Arkiven ska bevaras i syfte att möjliggöra insynen i offentliga verksamheter, upprätthålla rättssäkerheten, tillgodose informationsbehovet i förvaltningarna och inom forskning. Med ansvar följer organisation av uppdraget och fördelning av arbetsuppgifter. En särskild arkivmyndighet har till uppgift att utöva tillsyn över att nämnder och styrelser säkerställer en ändamålsenlig hantering. Lagstiftningen kring arkiv behöver kompletteras med lokala bestämmelser.

I denna skrift ges en beskrivning av kommunernas, landstingens och regionernas förutsättningar med hänsyn till såväl arkivlagen som kommunallagen. Här ges råd om på vilket sätt arkivverksamheten tydligare kan organiseras och följas upp samt förslag till riktlinjer.

Skriften är utgiven genom Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor som är ett samverkansorgan mellan Riksarkivet och Sveriges Kommuner och Landsting.

Beställ eller ladda ner på webbutik.skl.se

ISBN 978-91-7585-356-7

Sveriges Kommuner och Landsting

Post: 118 82 Stockholm
Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00
www.skl.se