

Cirkulärnr: 1991:150
Diariernr: 1991:2278
Handläggare: Gunilla Sjöberg
Avdsek: P Arkiv
Datum: 1991-10-25
Mottagare: Arkivmyndigheten
Rubrik: Förslag till arkivreglemente för kommuner
Bilagor: 1 Förslag till arkivreglemente för kommuner
2 Arkivförordning (SFS 1991:446)

Förslag till arkivreglemente för kommuner

Svenska Kommunförbundet har med anledning av arkivlagen (SFS 1990:782), som trädde i kraft den 1 juli 1991, utarbetat ett förslag till arkivreglemente för kommuner.

Förslaget är tänkt att fungera som modell för hur kommunens arkivreglemente kan utformas. Det bör därför uppmärksammas att flera skrivningar i förslaget, framför allt i kommentarerna, måste anpassas till de förhållanden som råder i kommunen. Det kan vara t ex hur arkivfunktionen skall organiseras och hur ansvaret mellan myndighet och arkivmyndighet skall fördelas. Andra frågor kan gälla hur tillsynen skall gå till och vem som skall utföra den. Även arkivaspekterna på kommunal verksamhet i olika driftsformer bör uppmärksammas.

Det bör också noteras att kommunernas möjlighet att själva bestämma sin nämndorganisation ökar fr o m den 1 januari 1992 då den nya kommunallagen träder i kraft. Dessa förändringen kan påverka den kommunala dokumenthanteringen och arkivorganisationen.

Förslaget till arkivreglemente har utarbetats i samråd med Kommunförbundets juridiska avdelning och Riksarkivet.

Riksarkivet avser att publicera reglementet som allmänna råd i sin författningssamling (RAFS).

Kommunförbundets grupp för arkiv och dokumenthantering kan erbjuda en kurs om arkivreglementets utformning och dess praktiska följder. Kursprogrammet ansluter i huvudsak till det bifogade förslaget till nytt arkivreglemente. Syftet med kursen är bl a att underlätta för ansvariga inom kommunen att anpassa reglementet till den egna kommunens förutsättningar.

Frågor om reglementet och kursen, men även andra frågor rörande arkiv och dokumenthantering kan ställas till Rolf Hagstedt, tfn 08-772 43 34, Magnus Hjärtström, tfn 08-772 47 95 eller Sirpa Rundström, tfn 08-772 47 46.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Personalpolitiska avdelningen

Lennart Grudevall

Rolf Hagstedt

BILAGA

FÖRSLAG TILL ARKIVREGLEMENTE FÖR KOMMUNER

Förutom de i arkivlagen (SFS 1990:782) och arkivförordningen (SFS 1991:446) intagna bestämmelserna om arkivvård gäller för den kommunala arkivvården inom XX kommun följande reglemente, meddelat med stöd av 16 § arkivlagen.

1 Tillämpningsområde (1 § AL)

Detta reglemente gäller för kommunfullmäktige och kommunens myndigheter. Med myndigheter avses i reglementet kommunstyrelsen och övriga nämnder, kommunfullmäktiges revisorer samt andra kommunala organ med självständig ställning.

Kommentar:

Med självständig ställning avses att enheten drivs och fattar beslut självständigt. Exempel på sådana organ är överförmyndare (där särskild nämnd saknas), kommunal fastighetsbildningsmyndighet och kommunal fastighetsregistermyndighet (där sådana finns). Fullmäktigeberedningar och nämndutskott sorterar under fullmäktige respektive ansvarig nämnd. Myndigheterna behöver inte räknas upp i arkivreglementet.

Arkivlagen gäller inte kommunala företag. Om kommunen önskar att den arkivordning som föreskrivs i arkivreglementet - hela eller delar därav - skall gälla även kommunens bolag och stiftelser måste fullmäktige besluta därom särskilt. För de kommunala aktiebolagens del kan fullmäktige införa arkivbestämmelser i bolagsordningar eller utfärda ägardirektiv till bolaget. Är det i stället fråga om kommunala stiftelser kan i sådana fall fullmäktige se till att stiftelseurkunderna förses med arkivbestämmelser. Om arkivreglementet helt eller delvis skall gälla för både kommunen och dess företag bör en bestämmelse om detta tas med i punkten om tillämpningsområdet.

En sådan klausul kan ha följande lydelse: "Detta reglemente skall gälla även för de aktiebolag som kommunen äger ensam eller stiftelser som kommunen bildar ensam".

Eftersom arkivlagen gäller även för kommunalförbund har dessa att fatta beslut om egna arkivregler i särskild ordning. Någon skillnad i detta hänseende mellan kommunalförbund med fullmäktige och kommunalförbund med direktion föreligger inte.

2 Myndighetens arkivansvar (4 § AL)

Varje myndighet ansvarar för att dess arkiv vårdas enligt arkivlagen och på det sätt som framgår i punkterna 4-8 av detta reglemente.

Kommentar:

De arbetsuppgifter som åligger myndigheten kan inte klaras utan insatser av personal. Myndigheten behöver en arkivansvarig befattningshavare som har till uppgift att bevaka arkivfrågorna och som svarar för kontakterna mellan nämnd, personal och arkivmyndighet. Hos stora myndigheter med förgrenad förvaltning kan funktionen som arkivansvarig behöva förstärkas. Arkivansvarig kan där vara en yrkesutbildad arkivarie.

Utöver den arkivansvarige måste vanligtvis finnas personal (arkivredogörare) som svarar för de praktiska arkivvårdande insatserna. Den bör väljas på en sådan nivå att insatserna lätt kan förenas med övriga arbetsuppgifter.

Flera skäl talar för att funktionen som arkivansvarig hos myndigheten kopplas samman med funktionen som offentlighetsansvarig enligt sekretesslagen och funktionen som rättelseansvarig enligt datalagen.

Olika lösningar är alltså tänkbara. En fråga som bör övervägas är i hur hög grad arkivfunktionen skall integreras med övriga administrativa funktioner hos myndigheten.

Om behov av förtydligande föreligger kan regeln kompletteras med exempelvis följande: "Hos myndigheten skall finnas arkivansvarig och övrig personal för fullgörande av arkivuppgifter hos myndigheten".

3 Arkivmyndigheten (7-9 §§ AL)

..... är arkivmyndighet.

Arkivmyndigheten utövar tillsyn över att kommunens myndigheter fullgör sina skyldigheter beträffande arkivbildningen och dess syften samt över arkivvården i kommunen.

Hos arkivmyndigheten skall finnas ett kommunarkiv.

Kommunarkivet skall vårda hos sig förvarat arkivbestånd samt främja arkivens tillgänglighet och deras användning i kulturell verksamhet och forskning.

Kommunarkivet ger myndigheterna råd i arkivvårdsfrågor.

Kommentar:

Om fullmäktige inte utser annan nämnd därtill följer av arkivlagen att kommunstyrelsen blir arkivmyndighet.

Kommunen kan ha bara en arkivmyndighet. Denna skall vara nämnd/styrelse.

Tillsynen kan ske genom regelbundet återkommande besök hos myndigheterna. Det är önskvärt att tillsynen dokumenteras hos arkivmyndigheten genom skriftliga rapporter eller på annat sätt. Missförhållanden som inte rättats till kan i vissa fall vara av sådan art att de bör rapporteras till kommunens revisorer.

I arkivlagen har särskilt betonats att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet. Det bör dock framhållas att också arkiv utanför myndighetssektorn i lika mån är bärare av information av stort kulturellt värde. Kommunen kan därför ta ställning till frågan om huruvida kommunarkivet - vid sidan om sina myndighetsuppgifter - skall ha mera vidsträckt lokalhistoriska ambitioner. Det kan bli fråga om att ta om hand arkiv från bolag, föreningar m fl som haft betydelse för den lokala historien.

Arkivmyndigheten kan inte fullgöra sina åligganden utan en särskild arkivfunktion. Till en sådan funktion hör dels personal, dels lokaler, godkända för förvaring av arkivalier. Den centrala arkivfunktionens organisation kan anges i reglementet.

Rådgivning kan betraktas som ett normalt inslag i den centrala arkivfunktionens verksamhet. Arbetsfördelningen mellan myndigheterna och arkivmyndigheten måste dock bestämmas av varje kommun.

4 Redovisning av arkiv (6 § 2 p AL)

Varje myndighet skall redovisa sitt arkiv dels genom information om vilka slag av handlingar som kan finnas och hur arkivet är organiserat (arkivbeskrivning), dels i en systematisk förteckning över de handlingar som förvaras i myndighetens arkiv (arkivförteckning).

Arkivbeskrivning och arkivförteckning skall vara upprättade senast vid utgången av år 1995 och skall fortlöpande revideras.

Kommentar:

Arkivbeskrivningen skall visa myndighetens arbetsuppgifter och organisation fr o m tidpunkten för senaste större omorganisation, arkivets struktur (huvudarkiv, delarkiv m m) samt vilka gallringsregler som tillämpats. Arkivbeskrivningen skall också upplysa om vem eller vilka som ansvarar för myndigheternas arkivvård.

Syftet med arkivbeskrivningen är att ge allmänhet, förtroendemän och tjänstemän den inledande orientering som krävs för att den mer detaljerade arkivförteckningen skall bli användbar. Beskrivningen bör därför vara kortfattad och uppställd på ett sätt som gör den lätt för lekmannen att förstå.

Delar av den information som skall finnas i arkivbeskrivningen, finns redan hos myndigheten för andra syften, t ex organisationsbeskrivningar. Det torde vara lämpligt att i arkivbeskrivningen samla all väsentlig information av detta slag. Om informationen är skrymmande kan arkivbeskrivningen förses med hänvisningar.

Genom arkivmyndighetens försorg bör regeln konkretiseras så att de arkivbeskrivningar som upprättas för kommunens myndigheter blir likformiga.

Arkivförteckningen är ett inventarium över de handlingar som ingår i myndighetens arkiv. Handlingarna redovisas på volymnivå, strukturerade i en ordning som kallas "allmänna arkivschema". Syftet med förteckningen är att dels möjliggöra sökning och åtkomst av specifika handlingar, dels fixera arkivet och därmed minska risken för att handlingar försvinner.

Enligt arkivlagen och punkt 2 i detta reglemente är det myndigheten som ansvarar för att arkivbeskrivning och arkivförteckning upprättas. Saknar myndigheten eget kunnande, får man genom externa uppdrag se till att arbetet blir utfört. Uppgifterna kan komma att lösas med hjälp av insatser från arkivmyndigheten. Om detta skall vara en allmän ordning i kommunen bör en skrivning härom ingå i punkt 4.

5 Dokumenthanteringsplan (6 § 1 p AL)

Varje myndighet skall upprätta en plan som beskriver myndighetens handlingar och hur dessa hanteras (dokumenthanteringsplan).

Kommentar:

I det av riksarkivet utfärdade normalförslaget till kommunalt arkivreglemente (1978-03-14) var arkiveringsplanen ett obligatorium för varje myndighet. En modernare benämning på denna är dokumenthanteringsplan. I en sådan plan redovisas myndighetens samtliga handlingar områdesvis och inom varje arbetsrutin, med regler för bl a bevarande och gallring samt regler för den övriga praktiska hanteringen.

Den självklara kopplingen mellan dokumenthantering och arkivering förklarar varför dokumenthanteringsplanerna hittills har initierats från arkivfunktionen. Skälet till att dokumenthanteringsplanen ej omnämns i arkivlagen är att den överskrider den kommunala arkivvårdens huvudsakliga ansvars- och kompetensområde.

Observeras bör dock att myndigheten enligt 5 § AL redan vid registrering och framställning av handlingar skall beakta ändamålsenligheten ur arkivsynpunkt. Enligt 6 § 1 p AL skall arkivet dessutom organiseras på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas.

Det bör starkt betonas att en sådan dokumenthanteringsplan är nödvändig om förvaltningen skall kunna åstadkomma en effektiv dokumentstyrning. I en modern förvaltning, där handlingar bearbetas och lagras med hjälp av olika medier, kan detta knappast åstadkommas utan en dokumenthanteringsplan. Den ger en översikt och möjlighet till kontroll som annars skulle gå förlorad och ökar möjligheterna till insyn i myndighetens verksamhet.

Om kommunen anser att dokumenthanteringsplaner även i framtiden skall vara obligatoriska, bör detta anges i arkivreglementet. Liksom beträffande arkivbeskrivningen och arkivförteckningen gäller att myndigheten har ansvaret, men att det praktiska arbetet kan överlåtas på annan.

6 Rensning (6 § 4 p iL)

Handlingar som inte skall tillhöra arkivet, skall fortlöpande rensas eller på annat sätt avskiljas från arkivhandlingarna.

Rensning skall genomföras senast i samband med arkivläggningen.

Kommentar:

Rensningen bör utföras av person med god kännedom om handlingarnas betydelse för förståelsen av ärendet, dvs normalt den som handlagt ärendet, och det bör ske så snart ärendet avslutats. Vem som skall utföra rensningen kan skrivas in i reglementet.

7 Bevarande och gallring (10 § AL)

Myndighet beslutar, efter samråd med arkivmyndigheten, om gallring av handlingar i sitt arkiv, såvida ej annat följer av lag eller förordning. Beträffande arkiv som överlämnats till arkivmyndigheten beslutar denna efter samråd med överlämnande myndighet.

Handlingar som gallras skall utan dröjsmål förstöras.

Kommentar:

Gallring innebär att handlingar i ett arkiv förstörs eller att uppgifter som ingår i upptagning utplånas. Särskilda föreskrifter om bevarande eller gallring kan finnas i lag, förordning eller, beträffande personregister för ADB, i beslut av datainspektionen.

Även om myndigheten gallrar en mycket stor del av sina arkivhandlingar bör all gallring ske med restriktiv inställning. Gallring bör föregås av utredning och beslut hos myndigheten/ arkivmyndigheten och den verkställda gallringen bör redovisas i protokoll eller jämförbart dokument. Vid gallring skall alltid beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet.

Följande slag av handlingar skall enligt arkivlagen undantas från gallring:

- handlingar som kan behövas för allmänhetens insyn i myndigheters verksamhet,
- handlingar som kan behövas för kommunens förvaltning eller för framtida utredningar,
- handlingar som kan ha rättslig betydelse,
- handlingar som är av värde för framtida forskning.

Det bör observeras att arkivmyndigheten genom sitt professionella kunnande har särskilda förutsättningar att biträda myndigheterna vid bedömning av den fjärde grunden för undantag från gallring.

Skrivningen i punkt 7 är baserad på arkivlagen och ligger mycket nära den ordning som rått enligt det gamla normalreglementet. "Samråd" betyder att myndigheten/arkivmyndigheten inte kan besluta om gallring utan att först ha inhämtat synpunkter från arkivmyndigheten/myndigheten. Enighet mellan myndighet och arkivmyndighet är å andra sidan inte en förutsättning för beslut.

Den nya kommunallagen (1991:900) synes ge spelrum för en centralisering av beslutanderätten på detta område. Fullmäktige kan således i reglementet föreskriva att all gallring skall beslutas av arkivmyndigheten. Nackdelen med detta är att myndigheterna riskerar att förlora kunnande på ett område där de under alla förhållanden har ansvar.

Ett alternativ till detta är att ge arkivmyndigheten en vetorätt i fråga om handlingar som av denna anses ha ett värde för framtida forskning. Ordningen kan då vara, att myndighetens förslag till gallringsbeslut alltid remitteras till arkivmyndigheten, som får möjlighet att

föreskriva undantag. En sådan ordning möjliggör en rimlig kompetens- och ansvarsfördelning och är en naturlig förlängning av arkivmyndighetens uppgift att förvara de handlingar som bevaras.

Om fullmäktige väljer att centralisera gallringsbesluten efter någon av de linjer som nu föreslagits bör detta beslutas av fullmäktige och skrivas in i paragrafen.

Fullmäktige kan vidare fastställa kommunens policy för bevarande och gallring. Om så sker bör regeln kompletteras med ett tillägg av följande lydelse: "Utöver vad som sägs i denna bestämmelse gäller av fullmäktige antagna riktlinjer för bevarande och gallring".

8 Överlämnande (9, 14-15 §§ AL)

Kommentar:

När arkivhandlingar inte längre behövs för den löpande verksamheten hos en myndighet, kan de efter överenskommelse med arkivmyndigheten övertas av kommunarkivet för fortsatt vård. Av dokumenthanteringsplan eller särskilt beslut av fullmäktige kan framgå när så skall ske.

Om en kommunal myndighet har upphört och dess verksamhet inte har förts över till annan myndighet inom kommunen, skall arkivet överlämnas till arkivmyndigheten inom tre månader, såvida inte fullmäktige har beslutat något annat.

Annat överlämnande, t ex till myndighet utanför kommunen, kräver stöd av lag eller särskilt beslut av fullmäktige. Arkivhandlingar får inte överlämnas till privaträttsligt subjekt. Om det anses nödvändigt kan detta skrivas in i regeln.

9 Arkivbeständighet och arkivförvaring (5 § 2 p och 6 § 3 p AL)

Handlingar som skall bevaras skall framställas med material och metoder som garanterar informationens beständighet.

Arkivhandlingar skall alltid förvaras under betryggande former.

Närmare bestämmelser om arkivbeständighet och förvaring meddelas av arkivmyndigheten.

Kommentar:

För att inte reglementet skall tyngas med detaljer, kan arkivmyndigheten ges befogenheter att konkretisera innebörden av begreppen arkivbeständighet och betryggande förvaring.

Av riksarkivet till statliga myndigheter utfärdade föreskrifter, allmänna råd och tekniska krav kan därvid tjäna som norm även i kommunal arkivvård. Detta kan i så fall skrivas in i regeln.

Regeln har begränsats till de delar av myndighetens arkiv som skall bevaras för framtiden.

Myndigheternas arkiv består emellertid även av handlingar som kommer att gallras. Eftersom dessa handlingar tillkommer i en verksamhet för vilken myndigheten har hela ansvaret måste denna se till att handlingarna framställs och förvaras så att informationen kan användas under den tid som krävs. Dokumentationen måste alltid uppfylla de rättsliga krav som finns för verksamheten. Sådana krav finns i exempelvis skattelagstiftning, konsumenttjänstlag och plan- och bygglag, och bör givetvis beaktas vid upprättande av dokumenthanteringsplan enligt punkt 5 i detta reglemente.

10 Utlåning

Utlåning av arkivhandlingar skall ske under sådana former att risk för skador eller förluster inte uppkommer.

Förutsättning för utlån är att utlämnande kan ske enligt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser.

Kommentar:

Om det anses nödvändigt, kan regeln kompletteras med uppgifter om att arkivhandlingar får lånas ut för tjänsteändamål till annan myndighet och för vetenskapligt ändamål till institution som beviljats inlåningsrätt av riksarkivet.