

# Registrering som grund för en ändamålsenlig arkivvård

Vägledning

Version 1.0 Datum: 2019-01-28

## Riksarkivets skrifter för offentlig förvaltning

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

Vägledningen ”Registrering som grund för en ändamålsenlig arkivvård” har utarbetats inom Avdelningen för offentlig informationshantering.

# Innehåll

1. Inledning	4
2. Regler om registrering av allmänna handlingar	5
3. Struktur i arkivet med utgångspunkt i registrering	7
4. Registrering som sökhjälpmedel samt om loggar	10
5. Avställning	12
6. Verkställa gallring	13
7. Annan vägledning	15
8. Vill du veta mer?	16

# 1

## Inledning

Registrering av handlingar är en flerhundraårig företeelse och ett beprövat sätt att hålla ordning på och därmed kunna återfinna handlingar. Hanteringen har under dessa år genomgått förändringar där administrationens och handlingsmängdens tillväxt under första halvan av 1900-talet, datoriseringen och övergången från diarier till integrerade diarie-, ärende och dokumenthanteringssystem kan nämnas.

Registreringen av handlingar har genomgått förändringar främst kanske genom en ökad grad av automatisering. Det innebär också att registreringen kan fragmenteras när den sker i olika system i verksamheten istället för i det huvudsakliga diariet. Myndighetens huvudsakliga diarium minskar då i betydelse som sökingång till ärenden i arkivet. Den ökade elektroniska hanteringen gör att handlingarna ofta nås lättare då de finns strukturerade i samma system som de registrerades i. Detta oavsett om det gäller myndighetens huvudsakliga diarium eller ett system knutet till en särskild verksamhet.

Förändringen i registreringen medför också att behoven för att kunna upprätthålla en god offentlighetsstruktur förändras, exempelvis då hanteringen skiftar från manuell registrering till kontroll av handlingsflöden. Registrering har varit och är fortfarande i högsta grad ett viktigt redskap för att upprätthålla handlingsoffentligheten, vilket är en bra grund att ha med sig.

Denna vägledning ansluter till regleringen i 5 § första punkten i arkivlagen (1990:782) som reglerar registreringens betydelse för en ändamålsenlig arkivvård. Riksarkivet saknar bemyndigande att föreskriva om registrering enligt offentlighets- och sekretesslagen. Vägledningen kan inte ersätta handböcker eller interna rutiner. Vägledningen är tänkt att kunna vara ett stöd i ett bredare perspektiv vad gäller registreringens betydelse för en ändamålsenlig arkivvård. För att uppnå detta har den byggts på med råd i anslutning till andra delar av arkivlagen och arkivförordningen.

Vägledningen vänder sig främst till registratorer, arkivarier, verksamhetsutvecklare, projektledare och andra som tar fram och förvaltar rutiner för registrering vid myndigheter. Den kan också i tillämpliga delar vara ett stöd i andra organisationer.

# 2

## Regler om registrering av allmänna handlingar

### 2.1 Offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen

I arkivlagen framgår att som grund för arkivvården ska myndigheterna vid registreringen av allmänna handlingar ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård.

I diaries, register och förteckningar som myndigheten för fortlöpande ska varje införd anteckning anses vara arkiverad i och med att anteckningen har gjorts. Det innebär att Riksarkivets generella, mediespecifika och tekniska regler därför är tillämpliga redan i ett tidigt skede även på de register som förs över handlingarna.

Regler om registrering av allmänna handlingar och andra åtgärder för en god offentlighetsstruktur finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) [OSL]. Hänvisningar till arkivlagen i OSL ska bland annat tydliggöra att vissa bestämmelser i arkivlagen inte enbart gäller för arkiverade handlingar utan även för andra allmänna handlingar. Det gäller bl.a. för återlämnande och gallring av handlingar.

Den proposition som utgör grund för offentlighets- och sekretesslagen pekar i flera fall tillbaka till förarbetena för sekretesslagen (1980:100). Ett av dessa fall är syftet med registrering. I propositionen<sup>1</sup> med förslag till den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100) framgår att reglerna om registrering har till syfte att möjliggöra den praktiska tillämpningen av regleringen i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. OSL har alltså till syfte att tillgodose tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingar. För att göra det möjligt för den som begär ut en handling att lämna uppgifter så att myndigheten kan identifiera handlingen fordras, många gånger någon form av register eller diarium över myndighetens handlingar. Av propositionen framgår också att ett register fyller funktionen att allmänheten kan få vetskap om att en viss handling över huvud taget existerar.

---

1 Prop. 1979/80:2

För sekretessbelagda handlingar framhålls i propositionen att ett registers karaktär av offentlig eller hemlig handling liksom hittills får bedömas med hänsyn till registrets innehåll. Bestämmelserna utgör en garanti mot att existensen av en sekretessbelagd handling hålls hemlig, även om de uppgifter som står att finna i ett register kan vara begränsade.

## 2.2 Undantag

Flera myndigheter är för vissa särskilt utpekade verksamheter undantagna från reglerna om att registrera allmänna handlingar. Vissa myndigheter är också undantagna delar av registreringskyldigheten. Vilka som är undantagna framgår av offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). För vissa myndigheter finns också möjligheten att registrera vissa handlingar i diarium som inte är offentliga enligt 3 § OSF. Dessa diarium är då inte heller möjliga för allmänheten att söka i.

Det kan förtydligas att det vanligtvis är uppgifter som regleras i offentlighets- och sekretesslagen som registreras när ärenden som är undantagna registreringskyldigheten ändå registreras.

De aktuella verksamheterna har i flera fall ett omfattande dokumentflöde, som kan vara svårt att hantera manuellt. I vissa fall registrerar myndigheten uppgifter om inkomna handlingar automatiserat i sådana ärenden ändå som ett hjälpmedel vid hanteringen. Uppgifterna borde exempelvis kunna anses som allmänna och ska då hanteras så i fråga om gallring.

Det kan i lagar och förordningar eller föreskrifter utfärdade med stöd av lagar finnas begränsningar för vilka uppgifter som får ingå vid behandling av register som innehåller personuppgifter. Om så är fallet finns då också i de flesta fall regler som begränsar sökmöjligheterna.

# 3

## Struktur i arkivet med utgångspunkt i registrering

### 3.1 Huvudsakligt diarium

Dokumentfångst är en naturlig och integrerad del i dokumenthanteringen vilket också framgår av SS-ISO 15489-1:2016 Dokumentation – Hantering av verksamhetsinformation – Del 1: Grunder och principer. Där anges i avsnitt 4 att skapandet, fångsten och hanteringen av dokument är integrerade delar av organisationens verksamhet i alla sammanhang. I avsnitt 5 utvecklas detta där det också framgår att dokumenthantering omfattar skapandet och fångsten av dokument för att uppfylla kraven på dokumentation av verksamheten. Ett vanligt sätt att fånga dokument är just att registrera dessa och därmed ge dem en fixering och kontext i organisationens dokumentflöde. I en elektronisk kontext särskilt är registreringen ett viktigt medel för fångst av handlingar.

Historiskt sett är det vanliga att myndigheten har ett centralt diarium där ärenden med tillhörande handlingar huvudsakligen registrerats. Även idag är det huvudsakliga diariet den naturliga ingången till myndighetens handlingar. Eventuella diarier över hemliga handlingar kopplas till det huvudsakliga diariet genom att ärenden registreras där med en hänvisning till det hemliga diariet. Det gäller inte om myndigheten för diarier med stöd av offentlighets- och sekretessförordningen, där syftet är att även diariet ska vara hemligt.

Det huvudsakliga diariet har varit, och är fortfarande i många myndigheter, det centrala hjälpmedlet för att hålla ordning på och kunna söka fram ärenden och handlingar. Hos flera myndigheter, ofta med en hög grad av automation i sin ärendehandläggning, ersätts dock det huvudsakliga diariet i ökande grad av registrering direkt i dokument- och ärendehanteringssystem knutna till särskild verksamhet.

Ett huvudsakligt diarium eller motsvarande ska dock vara utgångspunkten och huvudspåret bör vara att det är där ärenden med tillhörande handlingar i huvudsak registreras<sup>1</sup>. Om registreringen sker i verksamhetssystem bör även fortsatt utgångspunkten vara en central ingångspunkt och sökväg för allmänheten. En sådan kan skapas på olika sätt exempelvis genom att registreringsuppgifterna speglas till en sådan central sökinång eller huvudsakligt diarium.

---

1 Se exempelvis JO dnr. 3905-17 och 3949-2017

Många myndigheter använder arkivredovisningens klassificeringsstruktur som utgångspunkt för registrering. Det framgår också av allmänna råd i Riksarkivets föreskrifter om arkivredovisning att det är något Riksarkivet förespråkar.

Samma struktur bör eftersträvas i registreringen som i arkivredovisningen. Genom att handlingar som inte registreras finns upptagna i arkivredovisningen kan sambanden bli tydligare med utgångspunkt i att hålla samman handlingshanteringen.

Vid automatiserad registrering i verksamhetssystem är det viktigt att inte enbart se till den egna verksamhetens behov utan också till de som finns utanför verksamheten. Ett exempel är uppgiften om vad en handling i korthet rör. Den kan te sig självklar i ett verksamhetssystem men inte i ett annat sammanhang. Likaså är det viktigt att diarienummer eller annan beteckning inte döljs i systemet.

### 3.2 Skanning

Registreringens betydelse är inte beroende av om handlingarna är i pappersform eller i elektronisk form. Ett sätt att ta hänsyn till god offentlighetsstruktur vid registrering är att skapa hela akter i pappersform eller i elektronisk form beroende på vilken typ av registrering och systemstöd man använder.

Det är vanligt att skapa fullständiga elektroniska akter genom att skanna pappershandlingar och föra dessa till ärenden där en större andel handlingar skapas och lagras elektroniskt. Att skanna handlingar kan också vara ett sätt att underlätta handläggningen. Genom att skapa kompletta elektroniska ärendeakter underlättas tillgängligheten och sökbarheten. Hanteringens omfattning påverkar hur pappershandlingarna hanteras. Om pappershandlingarna ska gallras eller bevaras kan också påverka hanteringen.



Vid en mer omfattande skanningshantering sker detta ofta med en högre grad av automation där handlingarna efter skanning istället samlas i buntar på pallar för förvaring. Det är då handlingens ID-nummer som är sökingången till den enskilda pappershandlingen och inte längre diarienumret. Då skapas i de flesta fall inte akter i pappersform utan det är i den elektroniska akten som handlingarna presenteras samlat.

### 3.3 Akthantering

För vissa typer av verksamheter eller ärenden förekommer det att verksamheten skapar objektsordnade dossierer. Handlingar i ärenden förs sedan till en dossier som är gemensam för exempelvis en fastighet eller en anställd. Oavsett hantering ska handlingar i ett ärende kunna presenteras samlat. Handlingar i samma ärende ges därför samma diarienummer eller motsvarande sammanhållande beteckning i registret.

Om vissa handlingar i ett ärende på grund av exempelvis format förvaras skilda från övriga handlingar i ärendet bör detta framgå av en hänvisning i registret. Detsamma gäller om ett ärende av andra orsaker har ett nära samband med ett eller flera andra ärenden i registret. Om hänvisningarna blir många och irrelevanta kan de dock istället ha motsatt effekt, dvs. de försvårar sökbarheten. Det gäller exempelvis frekventa hänvisningar till ”tomma” eller felregistrerade och makulerade ärenden.

Vid organisering av handlingar är gallringsfrist något att ta hänsyn till, dvs. organisera utifrån gallringsfrist. Att avskilja gallringsbara handlingar från handlingar som ska bevaras, redan från början, kan bespara mycket efterkommande arbete. Hur detta praktiskt genomförs kan skilja sig åt beroende på om det sker fysiskt eller logiskt. Pappershandlingar kan skiljas vid sorteringen medan elektroniska handlingar kan föras med metadata.

Att ändra en inarbetad struktur kan vara arbetskrävande och försvåra eftersökningen av handlingarna, särskilt i de fall strukturen ändras ett flertal gånger och i synnerhet om det sker med korta intervaller. Också frekventa ändringar i registreringsbeteckningar kan göra det svårare att återfinna ärenden och handlingar.

# 4

## Registrering som sökhjälpmedel samt om loggar

### 4.1 Registrering och återsökning

Myndigheten bör utgå från att registrering är huvudregeln och att hålla handlingar ordnade på annat sätt är ett undantag. Om handlingar hålls ordnade på annat sätt istället för att registreras blir en konsekvens att de istället redovisas i arkivredovisningen för att möjliggöra insyn.

Med en elektronisk hantering kan möjligheterna att upprätthålla sökbarheten och samband vara svårare än i pappersform. Hanteringen av handlingar i filkataloger, samarbetsrum och interna servicesystem är ett område där myndigheterna ofta behöver ta fram rutiner för att ha kontroll över hanteringen.

Med hjälp av de uppgifter som registreras om ärenden och handlingar kan dessa sedan återsökas. Diariet eller verksamhetssystemets registreringsdel blir då den primära sökingången till de handlingar som efterfrågas. Det är inte alltid ett diarienummer kan anges när ett ärende efterfrågas varför även andra uppgifter som registreras kan ha stor inverkan på möjligheten att senare återfinna ärenden och handlingar.

För att underlätta återsökning bör, förutom de beteckningar som anges i OSL, också beteckningar finnas som visar i vilken process och vid vilken organisatorisk enhet handlingarna har genererats. Om registreringen sker efter myndighetens klassificeringsstruktur åskådliggör denna i vilken verksamhet handlingarna inkommit eller upprättats i.

Om verksamheten registrerar och arkiverar handlingar av särskild vikt bör detta åskådliggöras i registret med en beteckning för handlingstyp.

Registreringen bör anordnas så att det klart framgår om en beteckning avser hela ärendet, en del av ärendet eller enbart en av handlingarna dvs. exempelvis om det är ett diarienummer för hela ärendet eller ett dokument-ID för en handling.

Förkortningar i registreringen annat än de allmänt vedertagna bör undvikas både för förståelsen och för sökbarheten. I de fall förkortningar ändå används bör förkortningen förklaras lättåtkomligt. Om förklaringar av förkortningar tillhör funktionaliteten i systemet är det viktigt att sådan funktionalitet inte förloras vid en konvertering till nytt system eller vid en avställning. Med avställning menas här att handlingar inte längre aktivt hanteras i verksamheten.

Att publicera sitt register publikt kan ge ökade möjligheter att få insyn i myndighetens verksamhet och att kunna precisera en begäran om att få ta del av handlingar. En sådan publicering kräver dock en grundlig utredning av förutsättningarna innan det genomförs. Rutinerna för hur vissa fält används är sådant som kan behöva ses över inför en webbpublicering, t.ex. om det förekommer personuppgifter i ärendemeningarna.

#### 4.2 Sekretess och loggfunktioner

Om en del av de registrerade handlingarna sannolikt omfattas av sekretess bör detta framgå av en beteckning i registret.

Att logga ändringar är idag vanligt förekommande och ska vara en grundläggande funktionalitet. Riksarkivet ställer genom sina föreskrifter om elektroniska handlingar krav på att elektroniska handlingar ska föras med behörighetssystem, loggsystem och skydd mot skadlig kod, om det inte är uppenbart obehövligt. Loggar har bland annat som syfte att göra det möjligt att kunna utläsa och fastställa vilka ändringar som görs, när dessa har gjorts samt av vem.

Loggar i ett system för registrering har flera funktioner där en av de viktigare ur ett arkivperspektiv är att utgöra underlag för bedömningar av handlingens eller registreringenens autenticitet. Vid kravställning och migrering mellan system samt vid avställning är det viktigt att vara medveten om vikten av loggarna.

# 5

## Avställning

I planeringen av rutiner för hanteringen av handlingar och uppgifter är det viktigt att också planera för avställning av handlingar som har registrerats.

Typiskt sett sker detta med intervaller av några år eller årsvis. Intervallerna är beroende av exempelvis verksamhetens behov av snabb åtkomst till ärenden och hur stor andel av de ärenden som registrerats som också har hunnit avslutas inom intervallet. Omfattningen i förhållande till utrymme och hur väl handlingarna skyddas är andra faktorer som påverkar hur ofta det sker.

Att avskilja handlingar kan innebära att man typiskt sett ändrar behörigheten till handlingar eller andra liknande åtgärder. Att avställa innebär i denna kontext en åtgärd som är större än enbart att ändra behörighet.

Det kan i annan lagstiftning finnas krav som innebär att en avställning ska ske med kortare intervaller eller att handlingar eller uppgifter ska levereras till arkivmyndigheten.

I registerförfattningar och annan reglering som rör behandling av personuppgifter hos vissa myndigheter kan det finnas begränsningar i exempelvis sökmöjligheter. I den mån dessa ska finnas kvar efter avställning bör organiseringen vara sådan att begränsningarna kan upprätthållas. Hur detta sker kan anges i myndighetens strategi för bevarande.

Om handlingarna enbart är i elektronisk form är förutsättningarna egentligen desamma som om de är i pappersform. Avställning är lika viktig och görs vanligtvis av samma skäl dvs. att skapa utrymme och att skydda handlingarna. Vid en avställning får självfallet inte eventuella kopplingar mellan registrerade handlingar och själva registret gå förlorade. Det innefattar att registrerade uppgifter inte förloras eller förvanskas.

# 6

## Verkställa gallring

### 6.1 Organisering av gallring

Myndigheterna ska fortlöpande pröva förutsättningarna för gallring och beslutad gallring bör (och i vissa fall ska) kunna utföras. För att få gallra hos statliga myndigheter krävs, i de fall det inte redan finns författningsstöd, ett beslut eller särskilda föreskrifter från Riksarkivet. Riksarkivet beslutar efter en begäran från myndigheten.

En gallring av själva registreringsuppgifterna får inte heller ske utan stöd i beslut eller föreskrifter från Riksarkivet. Undantaget är även här om det finns särskild lagstiftning som anger att uppgifterna ska gallras. I vissa fall har Riksarkivet givits möjlighet att föreskriva att uppgifter som ska gallras istället ska bevaras för vissa angivna ändamål, vilket i sådana fall sker efter en begäran från myndigheten.

Det är bra att ha med sig frågan hur gallringen ska organiseras. Om det ska ske utifrån processperspektiv eller på annat sätt. Hur rutiner för gallring utformas beror på flera olika faktorer som exempelvis hur verksamheten är utformad.

I många fall finns i verksamhetssystem möjligheter att i anslutning till ärenden föra en journal eller dagbok, stöd för tjänsteanteckningar och möjligheter att göra minnesanteckningar. Utgångspunkten är att det är funktionen som avgör hur dessa ska hanteras och inte vilken benämning de har. Om journalen fungerar som registrering i ärendet har den inte längre funktionen av att vara enbart ett tillfälligt arbetshjälpmiddel.

Om handlingar som inte är allmänna hanteras i ärendena är det viktigt att det finns rutiner för rensning av handlingar. Begreppet rensning innebär att avskilja handlingar som inte är och inte ska bli allmänna handlingar. Inga särskilda beslut krävs men det kan bara ske innan handlingarna har blivit allmänna dvs. innan ärendet de tillhör har avslutats.

Det finns också krav på dokumentation i ärenden vilket kan ske genom tjänsteanteckningar. Dessa ska då tillföras ärendet och arkiveras. Vid arkivering dvs. vid ärendets avslut ska en rensning ske av handlingar i ärendet som inte är allmänna och som inte tillför ärendet sakuppgift. Noteringar som kvarstår i ärendet efter den tidpunkten blir arkiverade, se 3 § arkivförordningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att proaktivitet är ett ledord som är särskilt viktigt vid hanteringen av elektroniska handlingar.

## 6.2 Att genomföra gallring

Om registreringen sker elektroniskt eller till och med automatiserat är det lämpligt att uppgifter om gallring även framgår av en beteckning i själva registret. Automatiserad gallring får inte ske okontrollerat. Det ska vara en säker och kontrollerad process.

En beteckning i registret som anger att handlingar har gallrats fast det enbart är fråga om att sökvägen har tagits bort kan bli missvisande. Myndigheten bör förvissa sig om att handlingarna har gallrats även i systemets databaser. Det kan medföra problem, exempelvis vid avställning och överföring till system för bevarande om så inte har skett.

Om handlingarna gallras manuellt men själva registret är elektroniskt underlättar det i arkivvården om gallringslistor kan framställas som underlag för gallringen. För att kunna bestämma gallringstidpunkt kan det också behövas ytterligare uppgifter i systemet såsom uppgifter om när ett ärende har initierats, avslutats eller när beslut har fattats i ärendet.

Om en del av handlingarna gallras bör det framgå av registret i vilka fall gallring sker och om gallring är verkställd. Om registreringen sker manuellt kan det räcka med att en gallringsplan som upptar gallringsfrist eller gallringstidpunkt finns tillgänglig tillsammans med registret. En gallringsplan kan också tas fram vid behov med hjälp av registrerade uppgifter, beroende på vilken funktionalitet systemet har. I annat fall krävs metadata som specificerar en punkt för när gallringsfristen ska börja räknas och därmed när gallringen ska verkställas. Verkställandet kan innebära att handlingar, uppgifter eller både och gallras.

# 7

## Annan vägledning

Riksdagens ombudsmän (JO) berör i vissa av sina beslut registreringsfrågor. Justitiekanslern (JK) berör frågor om registrering i sin tillsyn över myndigheter och berör också i vissa fall registreringsfrågor i sina beslut. Beslut finns i många ärenden tillgängliga via webben. Även andra tillsynsmyndigheter berör ibland registreringsfrågor i sina beslut.

Datainspektionen har givit ut informationsblad om statliga myndigheters personuppgiftsbehandling bland annat vid publicering av diarium och för dokument och ärendehanteringssystem. Myndigheten har också publicerat en checklista för kommuner och landsting vid publicering av protokoll och diarium på webben.

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor har på sin webbplats publicerat information kring offentlighetsprincipen och hanteringen av allmänna handlingar, däribland registrering.

I vägledningen Bevarandet av räkenskapsinformation hos statliga myndigheter finns råd kring registreringen och hanteringen av den typen av handlingar.

Regler som rör hantering av hemliga handlingar finns i föreskrifter och vägledningar från Försvarmakten och Säkerhetspolisen.

# 8

## Vill du veta mer?

Riksarkivets regler och denna och andra vägledningar med mera finns tillgängliga på webben. Även beslut samt information från andra nämnda myndigheter och samarbetsorgan finns på respektive webbplats.

Webbadress till Riksarkivet [www.riksarkivet.se](http://www.riksarkivet.se)

Webbadress till Datainspektionen [www.datainspektionen.se](http://www.datainspektionen.se)

Webbadress till Riksdagens ombudsmän [www.jo.se](http://www.jo.se)

Webbadress till Justitiekanslern [www.jk.se](http://www.jk.se)

Webbadress till Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor  
[www.samradsgruppen.se](http://www.samradsgruppen.se)

För vägledning kring hanteringen av ärenderegistrering finns handboken ”Måste jag diareföra det här? – En handbok om regler och rutiner för ärenderegistrering” av Ewa Larsson utgiven i senaste utgåva år 2015 på SKL Kommentus.

Lagar och förordningar som berörs i vägledningstexten

- Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
- Arkivlagen (1990:782)
- Arkivförordningen (1991:446)
- Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL)
- Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641, OSF)

Riksarkivets föreskrifter som berörs i vägledningstexten

- Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1 ändrad och omtryckt RA-FS 1997:4) om arkiv i statliga myndigheter
- Föreskrifter om ändring i Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd (RA-FS 1991:1) om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 2008:4)