



## Översyn av RA-FS 2021:3

I denna promemoria utreds och förklaras förslag till ändringar i Riksarkivets föreskrifter (2021:3) och allmänna råd om gallring av säkerhetshandlingar.

### 1. Förutsättningar

Riksarkivet beslutade den 22 februari 2021 föreskrifter och allmänna råd på området säkerhetshandlingar.

Behov av ändringar har uppmärksammats genom det förslag till nya föreskrifter på upphandlingsområdet (RA-FS 2018:3) som remitterades sommaren 2022. I remissvaren behandlades främst delen som rör säkerhetsskyddad upphandling där det påpekades diskrepanser mellan föreskrifterna vilket skapat svårigheter i tillämpningen.

Vissa av de föreslagna ändringarna är en följd av behov som uppstått vid tillämpningen av föreskrifterna. Den fortsatta beredningen av det remitterade förslaget av RA-FS 2018:3 avvaktar resultatet av detta arbete så att ändringarna av föreskrifterna kan ske samtidigt.

#### 1.1 Direktiv

Arbetet utförs enligt ett uppdragsdirektiv som anger vad som ska genomföras. Kortfattat så ska enligt direktivet följande ändringar övervägas:

- i anmärkningsfältet finns idag felaktig information då Säkerhetspolisen och Försvarmaktens krav nu stämmer överens,
- tillägg av vissa handlingar där behov påtalats av Skatteverket och Inspektionen för strategiska produkter ska övervägas,
- jämka olika skrivningar rörande registerkontroll,
- ta bort handlingar som innebär bevarande och ta istället upp dessa i promemoria (detta omfattar enbart säkerhetsskyddad upphandling och som överförs),
- överför gallring av handlingar inom säkerhetsskyddad upphandling till RA-FS 2021:3,
- språkliga eller andra korrigeringar som uppmärksammats.

I uppdraget ingår också att ta med ändringar som påkallats genom den s.k. förvaltningslogg för författningen som förs internt. Det som tas upp här från förvaltningsloggen är:

- gallring av elektroniska handlingar som innehåller säkerhetsskyddade uppgifter och som har skrivits ut på papper,

- 3 kap. 1 och 2 §§ medför tolkningsproblem och behöver förändras därför är det lämpligt att överväga sådana ändringar inom ramen för detta arbete.

## 2. Behov av ändringar

### 2.1 Konsekvensändringar samt motsägelser mellan författningar

De skillnader som har uppstått rör handlingar som förekommer både i RA-FS 2018:3 och RA-FS 2021:3, i samband med registerkontroll, vilket utförs i samband med anställning men också som ett resultat av uppdrag efter upphandling med ett säkerhetsskyddsavtal.

Dessa har många likheter sett till hur gallringsfristerna kan bedömas, men också skillnader. Vid ett anställningsförfarande anställs någon eller rekryteringsförfarandet avbryts. Vid uppdrag som omfattas av säkerhetsskyddsavtal ska fler personer säkerhetsprövas och dessa kan också bytas ut under ett uppdrags gång. Att det finns skillnader i hur gallringsreglerna i de olika fallen uttryck är därför en följd av dessa skillnader.

Reglerna om gallring och bevarande tillämpas enbart på allmänna handlingar och därmed inte på handlingar hos den som vunnit en upphandling i de fall denna ombesörjer säkerhetsprövningen.

Skälen till en ensning är flera men där tydligheten och förenkling av den faktiska hanteringen särskilt kan nämnas. Då det kan förekomma gråzoner i tillämpningen kan förekomsten av likartade handlingstyper i olika författningar som delvis skiljer sig åt innebär att fel regler tillämpas.

### 2.2 Handlingar som saknas

*Meddelande om upphörande av registerkontroll.*

Förslaget att ta med dessa handlingar kommer från Inspektionen för strategiska produkter. Myndigheten har också beskrivit hur rutinen ser ut.

Säpo började med ny rutin under hösten 2021 och skickar sedan dess ut denna handling som en bekräftelse på att myndigheten meddelat att de ska upphöra med registerkontroll på en viss individ. Dessa handlingar omfattas av sekretess 15 kap. 2 § OSL (2009:400) och har säkerhetsskyddsklassificeringen begränsat hemlig.

Denna handling har, enligt myndigheten, genom sitt informationsinnehåll och funktion ett lågt informationsvärde över tid. Myndigheten anger också att vore bra om handlingen kan medtas i den kommande författningen, om den inte kan gallras enligt RA-FS 2021:6.

Upphävande av registerkontroll förefaller främst ha en roll som notifiering eller kvitto och har inte heller karaktären av bevis för en faktisk åtgärd. I den mån myndigheten ska agera på den som att avföra personen ur egna register så förefaller det främst vara av vikt för myndigheten. Att myndigheten själv får avgöra gallringsfristen i förhållande till sitt behov av

information för förvaltningen förefaller därför rimligt.

#### *Pappershandlingar efter utskrift*

I och med att Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 1991:6) och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse inte längre får tillämpas har också möjligheten att med stöd i RA-FS fortsatt gallra elektroniska handlingar efter utskrift för handläggning, dvs. att arkivexemplaret är i pappersform tagits bort.

Ett område där det har uppmärksammats att utskrifter på papper är vanligt förekommande är vid hanteringen av säkerhetsskyddade handlingar dvs. handlingar som innehåller sekretess av skydd för Sveriges säkerhet. Det ställs mycket höga krav på de system som ska hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, något som också innebär en hög kostnad. Ett alternativ är då att istället hantera handlingarna på papper, vilket kan innebära att en utskrift görs och att pappersutskriften blir arkivhandlingen.

Det rör sig sannolikt i de flesta fall om en förhållandevis mindre mängd ärenden som är tydligt avgränsade i verksamheten och de förluster av sökmöjligheter som uppstår torde därför vara försumbara i sammanhanget.

När det kommer till säkerhetsskyddad verksamhet ställs mycket höga krav på en elektronisk hantering vilket också är förenat med kostnader. Eftersom hanteringen också i högre grad är pappersbunden blir elektroniska handlingar hos många myndigheter ett undantag.

Möjligheten att ha samlade akter, de höga kostnaderna för systemstöd samt hanteringsens beskaffenhet leder till slutsatsen att detta är en verksamhet där gallringen som en utskrift på papper av elektroniska handlingar innebär bör medges.

#### *Diskrepanser*

De diskrepanser som behandlas är sådana där det skiljer mellan bilagan till RA-FS 2018:3 och bilagan till RA-FS 2021:3. I och med att det som rör säkerhetsskyddad upphandling sammanfogas med övriga handlingar inom säkerhetsområdet i bilagan till RA-FS 2021:3.

Skatteverket har i sitt remissvar (gällande remiss av förslag till ändringar i RA-FS 2018:3) tagit upp ett antal handlingar där det finns skillnader:

- Samtycke till registerkontroll för den som anlitas,
- Samtycke till registerkontroll för den som inte anlitas,
- Framställan om registerkontroll för den som anlitas,
- Grunduppgifter vid säkerhetsprövning för den som deltagit i verksamheten (remiss)/ Handlingar i grundutredningar utöver det dokumenterade resultatet för den som anställts eller anlitas (2021:3),
- Förteckningar över personer som är föremål för säkerhetsprövning (remiss)/Förteckningar över leverantörers personal som är behörig att komma åt eller ta emot myndighetens information (RA-FS 2021:3)

-Avanmålningar eller ändringar av den kontrollerades förhållanden,  
-Sekretessbevis/handlingar rörande tystnadsplikt.

Ensning i regleringen rörande främst handlingar inom personkontroll rör gallringsregler med delvis olika bakgrund och kontext även om de benämns på likartat sätt. Detta gör att gallringsreglerna inte kan kopieras rakt av utan kräver vissa anpassningar.

Den kortaste fristen som gäller grunduppgifter i ärenden som rör säkerhetsprövningar är den som finns i RA-FS 2021:3 där det anges att dessa kan gallras med undantag för den som anställts eller anlåtats. I RA-FS 2018:3 anges att dessa bevaras. Med ledning av detta kan sägas att underlag som rör den som deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten bevaras.

Samtycken tillämpas analogt med de regler som finns i RA-FS 2021:3 dvs. att gallringen utgår från deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten. Eftersom samtycket är en förutsättning för kontroll bör samtycket inte gallras så länge en kontroll är pågående och det är upp till myndigheten att en gallring inte sker för tidigt med utgångspunkt i det behov som finns att kunna bevisa samtycket.

Det som är aktuellt med ledning av detta är att öppna för gallring av underlag som skapas men där en person inte deltar i den säkerhetsskyddade verksamheten.

Genom att handlingstyper som är snarlika i bilagorna slås ihop kan fler av de skillnader som Skatteverket tar upp i sitt remissvar på förslaget om nya föreskrifter på området upphandling kunna avhjälpas eller förtydligas i de fall de är motiverade exempelvis utifrån olika förutsättningar.

#### *Samla alla säkerhetshandlingar i samma RA-FS*

I remissvaren till remissen med förslag till föreskrifter på upphandlingsområdet framkom att de svårigheter som uppmärksammades var inom ramen för den del av bilagan som rör säkerhetsskyddad upphandling. Det rör främst skillnader mellan bilagan till RA-FS 2018:3 och den som finns bilaga till RA-FS 2021:3 särskilt i de fall där handlingar finns i båda bilagorna. Också andra skillnader uppmärksammades liksom att myndigheter tillämpat båda bilagorna i samma verksamhet och vilket gör tillämpningen oförutsägbar.

Skatteverket framförde i sitt remissvar (gällande RA-FS 2018:3) som ett alternativ att överföra allt som rör säkerhetsskyddad upphandling till RA-FS 2021:3 och som alternativ 2 att en tydligare uppdelning görs mellan föreskrifterna så att det blir tydligare vad de omfattar gällande kontroll av exempelvis uppdragstagare och anställda.

Det har visat sig att för de som tillämpar RA-FS 2021:3 och RA-FS 2018:3 så orsakar det svårigheter i tillämpningen och det ger också risk för tillämpning som inte har avsetts. Det sistnämnda då regler för till synes likadana handlingar skiljer sig åt. Säkerhetsskyddad upphandling och RA-FS 2021:3 bygger på delvis samma regelverk och att få regleringen i de

båda författningarna att hålla ihop har visat sig svårare när de finns på olika ställen. Möjligheten till revideringar underlättas alltså om bestämmelserna finns samlad.

Försvarsmakten har i sitt remissvar vid remitteringen av ändring av RA-FS 2018:3 angivit att myndigheten bifaller det där angivna förslaget att inte flytta handlingar till RA-FS 2021:3. Bakgrunden finns i att Försvarsmakten och vissa andra myndigheter inte tillämpar RA-FS 2021:3 utan myndighetsspecifika föreskrifter (RA-MS 2018:42).

Det är uppenbart att det krävs vissa ändringar i RA-MS 2018:42 såsom i 3 § där det finns en hänvisning till RA-FS 2018:3 för säkerhetsskyddad upphandling. Vilka ytterligare förändringar som är påkallade och vilka bestämmelser som ska tillämpas av de berörda myndigheterna får dock utredas särskilt.

#### *Bevarandehandlingar i bilaga*

I RA-FS 2018:3 finns även bevarandehandlingar med. I det remitterade förslaget gällande den författningen skulle alla bevarandehandlingar tas bort. I RA-FS 2021:3 finns inga bevarandehandlingar med och det är därför logiskt att sådana inte heller överförs gällande säkerhetsskyddad upphandling.

Bevarande är grundregeln enligt arkivlagen och att upplysa om att handlingar ska bevaras blir sålunda onödigt. Det brukar också argumenteras för att en uppräkningslista inte kan bli uttömmande och den kan istället få motsatt effekt. Den kan så att säga skymma sikten, särskilt om handlingar som ska bevaras är omfattande. Omvänt så kan upplysningar om att handlingar ska bevaras.

Eftersom uppräkningslistan av handlingar som ska bevaras har varit omfattande föreslås att sådana handlingar inte tas med. I vissa fall som för samtycken och grunduppgifter i vid säkerhetsprövning kommer dessa inte längre att bevaras. De handlingar rörande säkerhetsskyddad upphandling som bevaras och i sådant fall inte kommer att synas är i föreskrifterna är bland annat

- säkerhetsanalyser och särskilda säkerhetsanalyser,
- säkerhetsplaner,
- kontrollplaner,
- kravspecifikationer med specificerade säkerhetsskyddskrav,
- säkerhetsskyddsavtal,
- säkerhetsskyddsinstruktioner,
- beslut om godkännande av leverantörens säkerhetsskydd, och
- avtal med anbudsgivare/leverantör om skydd av sekretessbelagda uppgifter i anbud/upphandling, och
- anmälningar om överlåtelse av verksamhet.

#### *Överväganden kring 3 kap. 1-2 §§*

Det har framkommit att i synnerhet 3 kap. 1 § i de nuvarande föreskrifterna som anger att regler om gallring också finns i andra områdesspecifika

föreskrifter, har missuppfattats. Det är en upplysningsparagraf som finns i flertalet områdesspecifika föreskrifter (RA-FS). Den upptar inte alla förekommande författningar och den har tolkats, inte som en upplysning, utan som en hänvisning.

Områdesspecifika föreskrifter ska i första hand tillämpas på handlingar inom det område de är utfärdade för, detta är dock inte möjligt att enbart tillämpa en författning exklusivt då andra författningar har en bredare omfattning. Det finns också områden där verksamheter inte går att på ett tydligt sätt avgränsa mot andra verksamheter. Även mellan de områdesspecifika föreskrifterna finns ibland oklara gränsdragningar.

Det finns olika sätt att hantera paragrafen som att den förtydligas, kompletteras eller att den får utgå.

Ett förtydligande innebär en förändring i lydelsen som anger att det även finns bestämmelser om gallring i de föreskrifter som uppräknas. En komplettering innebär att alla de författningar som kan bli aktuella räknas upp. Detta blir dock svårt att avgöra precis vilka områden och därmed föreskrifter som kan vara relevanta. Efter en avvägning framstår det sistnämnda alternativet som det mest lämpliga dvs. att paragrafen utgår ur författningen då den inte tillför något, utan snarare öppnar för tolkningssvårigheter.

3 kap. 2 § i RA-FS 2021:3 infördes första gången i Riksarkivets föreskrifter om räkenskapsinformation, RA-FS 2018:10. Paragrafen riktades mot räkenskapsinformation som efter en tid förlorar sin funktion och då får gallras. I det PM som följer föreskrifterna (dnr. RA 22-2018/8452) anges att det föreslås att räkenskapsinformation m.m. som saknar betydelse för den ekonomiska redovisningen får gallras med frister som myndigheten själv fastställer istället för att en hänvisning till RA-FS 1991:6 (1997:6) införs. I vägledningen till föreskrifterna är det också tydligt att även RA-FS 1991:6 (1997:6), som då gällde, ska tillämpas tillsammans med föreskrifterna för räkenskapsinformation.

Snarlika paragrafer har införts i Riksarkivets föreskrifter om räkenskapsinformation, säkerhetshandlingar, personal- och lönehandlingar samt handlingar vid upphandling.

Lydelsen är på flera punkter lik medgivande till gallring i Riksarkivets föreskrifter om gallring av handlingar av uppenbart ringa betydelse och handlingar som är generiska för styr-, stöd- och kärnverksamheter.

Gallringen som medges finns redan stöd för där och det finns snarare risk för konflikter i tolkningen särskilt när det kommer till de exempel som anges i förhållande till säkerhetshandlingar.

Med ledning av detta föreslås att paragrafen utgår ur föreskrifterna.

### 3. Lagstiftning

#### 3.1 Arkivlagen m.m.

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

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

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

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

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

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

Dataskyddsförordningen innehåller en bestämmelse om att personuppgifter inte ska bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. I denna bestämmelse anges vidare att personuppgifter får lagras under längre tid i den mån som personuppgifterna behandlas för till exempel arkivändamål av allmänt intresse.<sup>1</sup> Av artikel 6 punkten 3 framgår att vad som är arkivändamål av allmänt intresse ska fastställas i nationell rätt eller i unionsrätten. Sverige har för myndigheter fastställt vad som utgör arkivändamål av allmänt intresse i arkivlagen.<sup>2</sup>

I 3 och 4 kap. säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) finns krav gällande skyddet av säkerhetsskyddade uppgifter. I 8 kap. 6 och 7 §§ samma förordning ges Säkerhetspolisen och Försvarmakten bemyndigande att utfärda föreskrifter gällande bland annat säkerhetsskyddsåtgärder samt verkställigheten av säkerhetsskyddslagen.

---

<sup>1</sup> Artikel 5.1 e Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 110 f.

### 3.2 Säkerhetsskyddslagen och tillhörande förordning

Säkerhetsskyddslag (2018:585) och Säkerhetsskyddsförordning (2021:955) har inte ändrats på sådant sätt sedan RA-FS 2021:3 trädde i kraft att det påverkar föreskrifterna.

### 3.3 Föreskrifter och vägledningar

Säkerhetspolisen har sedan RA-FS 2021:3 beslutades utfärdat nya föreskrifter om säkerhetsskyddad verksamhet i Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2022:1). Föreskrifterna upphäver de tidigare.

I kapitel 3 om informationssäkerhet anges att de krav som ställs där gäller för handlingar i säkerhetsskyddsklass konfidentiell eller högre. Detta stämmer nu överens med vad som också anges i Försvarmaktens föreskrifter FFS 2019:2.

I Försvarmaktens handbok säkerhetstjänst informationssäkerhet 2013 s. 128 anges att:

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter bör, ur säkerhetsskyddssynpunkt, i första hand överföras elektroniskt i informationssystem, krypterade med kryptografiska funktioner som har godkänts av Försvarmakten, mellan avsändande och mottagande parter. Om det inte är möjligt får uppgifterna skrivas ut på en fysisk handling eller lagras på ett lagringsmedium som distribueras fysiskt.

SÄPO vägledning informationssäkerhet, 4.2, sid 19:

Det är viktigt att tänka på att en säkerhetsskyddsåtgärd i många fall kan inriktas mot att skydda verksamheten, snarare än ett informationssystem, med så kallade kontinuitetsåtgärder. Sådana åtgärder kan exempelvis vara så enkla som att se till att skyddsvärd information finns utskriven på papper, eller finns tillgänglig i flera informationssystem. Sådana alternativa åtgärder måste dock utformas så att eventuella säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ges ett erforderligt säkerhetsskydd.

Ovan nämnda utdrag visar att det finns föreskrifter som anger att utskrifter av vissa handlingar förutsätts.

## 4. Överväganden

Överväganden i sak finns i kapitel 2.

### 4.1 Övergångsbestämmelser

För upphandlingshandlingar finns idag övergångsbestämmelser som kommer av ändringar av den lagstiftning föreskrifterna utgår från. Just den del av säkerhetsskyddad upphandling som bygger på bestämmelser inom säkerhetsskyddet är inte på samma sätt bundet till upphandlingslagstiftningen. Det framstår därför som lämpligt att de handlingar som rör säkerhetsskyddad upphandling enbart också följer





samma tidsomfattning som övriga handlingar inom säkerhetsskyddad verksamhet.

Därför föreslås inga övergångsbestämmelser, det som överförs till RA-FS 2021:3 får därmed gallras under samma förutsättningar som anges för författningen i övrigt.

## 5. Konsekvensanalys

De ändringar som utreds i sammanhanget är av mindre karaktär och främst förväntas tillrättalägga sådant som är fel, saknas eller obsolet samt anpassa föreskrifterna så att de också i övrigt är korrekta.

Nya föreskrifter innebär att de som ska tillämpa dem behöver göra förändringar i sin dokumentation av tillämpningen. Arbete kan också krävas i de fall gallringsfrister ändras, för att kunna utföra gallringen. Sammantaget görs den inledande bedömningen att konsekvenserna är av sådan art att en konsekvensutredning enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning inte är behövlig i detta fall.

Bedömningen är också att åtgärder enligt förordningen (2011:118) om myndigheters inhämtande av yttrande från regelrådet samt förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter inte är aktuella.