

Förvaring och bearbetning av allmänna handlingar utanför Sverige

0 Syfte

Syftet med denna PM är att belysa RA:s roll avseende förvaring och bearbetning av allmänna handlingar utomlands.

1 Bakgrund

Ekonomistyrningsverket har efterfrågat ett klagörande från RA avseende ”vad regelverket säger om arkivering av verifikationer, både på papper och i elektroniskt format, systemdokumentation, behandlingshistorik samt i förekommande fall andra räkenskapshandlingar i annat land än Sverige”. Bakgrunden är att ESV avser upphandla en växel för elektroniska fakturor samt skannings- och tolkningstjänster som stödjer införandet av elektronisk fakturering i staten.

Liknande frågor har även väckts i andra myndigheters verksamhet, t.ex. avseende behandling utomlands av viss information i samband med rekryteringar.

Ur offentlighetsperspektiv saknar det betydelse vilken typ av handlingar och information som behandlas. Ur RA:s perspektiv föreligger ingen särskild skillnad mellan räkenskapshandlingar och andra handlingar, och en utredning om förutsättningarna för behandling av räkenskapshandlingar utomlands blir därför med nödvändighet i praktiken generell.

2 Situationer

Frågan om förvaring eller bearbetning av handlingar i utlandet kan aktualiseras i en mängd olika situationer. Dessa olika situationer kan skiljas åt med avseende både på skälen till att handlingarna förvaras utanför landet och med avseende på hur länge handlingarna finns utanför landet. Några exempel på aktuella situationer, utan anspråk på att ge en uttömmande bild, är följande:

- a) Bearbetning utomlands av pappershandlingar eller andra handlingar som fysiskt förflyttas för bearbetning, t.ex. skanning av pappershandlingar.
- b) Bearbetning av elektronisk information, där informationen i ursprungsform finns i Sverige, och där informationen efter bearbetning överförs till Sverige.
- c) Systemdrift, där en utländsk leverantör anlitas för drift av ett system, t.ex. en databas, och där den fysiska datorutrustningen finns utanför Sverige.
- d) b eller c, där den utländske aktören även tar emot handlingar från utomstående för myndighetens räkning.
- e) Fysisk långtidslagring av handlingar, oavsett medium och bärare, utomlands.

De olika tänkbara situationerna aktualiserar delvis olika frågor. Det kan noteras att ESV inte i den nu aktuella frågan preciserat vilken typ av förvaring eller bearbetning som kan vara aktuell.

Det är viktigt att notera att det i de aktuella fallen enbart handlar om att handlingar på olika sätt behandlas för myndighetens räkning. Det är alltså inte fråga om utlämnande av handlingar. Det berör inte heller situationen att handlingar lånas ut eller på annat sätt används av någon annan än myndigheten.

3 Den rättsliga regleringen

Att handlingar får hanteras för myndighetens räkning av någon annan än myndigheten är en självklarhet, som förutsätts i reglerna i andra kapitlet TF. I 2 kap. 6 § tredje stycket finns en regel om att handlingar som behandlas eller lagras av annan för myndighetens räkning inte blir inkomna till myndigheten. I övrigt finns inga särskilda regler om hur handlingar får bearbetas eller lagras av annan än myndigheten. Det är alltså inte förbjudet att bearbeta handlingar utomlands.

Även om det inte är fråga om en lånesituation, bör noteras att det enligt 7 § arkivförordningen är tillåtet att låna ut handlingar.

Ett grundläggande krav på all informationshantering i förvaltningen är att allmänna handlingar kan lämnas ut på begäran. Handlingarna måste vara tillgängliga på såväl kort som lång sikt. Detta är det grundläggande syftet med arkivregleringen. Denna allmänna princip måste vara vägledande för i vilken mån det är lämpligt eller tillåtet för myndigheter att bearbeta eller förvara handlingar utanför Sverige.

Annan i sammanhanget relevant reglering avser upphandling. Utan att gå närmare in på upphandlingsreglerna kan konstateras att myndigheter i många fall förmodligen inte har möjlighet att utesluta att leverantörer i andra EU-länder offererar i upphandlingar. Detta alldeles bortsett från att det inte finns några särskilda skäl att utesluta sådana leverantörer.

4 Generella synpunkter ur offentlighetsperspektiv

4.1 Tillfällig behandling av pappershandlingar

Behandling av pappershandlingar, t.ex. skanning, innebär att handlingarna under den tid de behandlas inte är tillgängliga för myndigheten för utlämnande enligt TF. Det är tillåtet att lämna bort handlingar för bearbetning. Det är också tillåtet att låna ut handlingar. Det är följaktligen acceptabelt att handlingar tillfälligtvis inte är tillgängliga hos myndigheten. Det finns alltså inget hinder för att lämna bort handlingar för tillfällig behandling. Att behandlingen sker utomlands torde inte ha någon betydelse i detta sammanhang. Möjligen kan det ha betydelse på det sättet att handlingarna kommer att vara otillgängliga under oacceptabelt lång tid om behandlingen sker i ett mycket avlägset land och transporteras med långsamma kommunikationsmedel.

4.2 Långtidslagring av pappershandlingar utomlands

Med utgångspunkten att handlingarna ska vara tillgängliga för utlämnande hos myndigheten är det tveksamt om det är tillåtet att långtidsförvara handlingar utomlands.

4.3 Bearbetning av elektroniska handlingar

När det gäller bearbetning av elektroniska handlingar är utrymmet för bearbetning utomlands utan tvivel större än när det gäller pappershandlingar.

En typsituation är när handlingar tas emot av myndigheten, sänds för bearbetning utomlands och sedan återsänds till myndigheten. I detta fall finns såväl grundinformationen som den bearbetade informationen tillgänglig för utlämnande hos myndigheten. Att bearbetningen sker utomlands kan inte ha någon betydelse.

När en utländsk leverantör driver ett system för myndighetens räkning, som myndigheten kontinuerligt använder, är informationen också tillgänglig för utlämnande. Inget hinder finns således heller mot denna konstruktion. Eftersom utländska aktörer inte kan förväntas känna till de svenska offentlighetsreglerna är det viktigt att i avtal tydliggöra vilka tillgänglighetskrav som finns och vilka rättsliga anspråk leverantören kan göra på den information som finns i systemen.

4.4 Elektroniska handlingar som tas emot för myndighetens räkning

När elektroniska handlingar tas emot för myndighetens räkning tillkommer, jämfört med ovannämnda situationer, den komplikationen att handlingarna inte med nödvändighet blir omedelbart tillgängliga för myndigheten. Om systemen inrättas på sådant sätt att inkommande handlingar blir tillgängliga för myndigheten när de kommer in, och så att de bevaras på ett rättsenligt sätt, finns det inga skäl att ha invändningar mot att behandling sker i utlandet.

4.5 Långtidslagring av elektroniska handlingar som inte används

När det gäller långtidslagring av elektroniska handlingar som inte längre används i verksamheten gör sig samma synpunkter gällande som avseende långtidslagring av pappershandlingar.

4.6 Systemdokumentation m.m.

När det gäller information som kan behövas för att man ska kunna ta del av de allmänna handlingar som finns i systemet, t.ex. systemdokumentation, förefaller ESV:s fråga något egendomlig. Det är snarast en självklarhet att sådan information måste finnas hos myndigheten, och det tycks heller inte finnas några särskilda skäl för att den inte skulle finnas hos myndigheten. Tvärtom är det av stor vikt att sådan information som behövs för att kunna ta del av allmänna handlingar, och som är allmän handling i sig, också finns tillgänglig hos myndigheten.

5 *Synpunkter ur RA-perspektiv*

5.1 Föreskriftsrätt

RA har ingen särskild föreskriftsrätt avseende bearbetning av handlingar utomlands. Däremot kan det möjligen falla under RA:s föreskriftsrätt enligt 11 § första stycket 2 första strecksatsen arkivförordningen: ”hur arkivet skall organiseras för att rätten att ta del av allmänna handlingar skall underlättas”. Detta är dock tveksamt.

5.2 Inspektion

Av större betydelse är den praktiska fråga som rör inspektion. Enligt 5 § arkivförordningen ska arkivmyndigheterna inspektera myndigheternas arkiv. Även om det inte preciseras i arkivlagen hur denna inspektion ska utföras, måste den rimligen innebära att arkivmyndigheten måste ha fysisk tillgång till arkiven. Denna skyldighet för RA och andra arkivmyndigheter att inspektera arkiv, och den motsvarande skyldigheten för myndigheterna att tillgängliggöra arkiven för inspektion torde vara ett hinder åtminstone för långtidslagring av handlingar utomlands. Andra typer av bearbetning kommer däremot knappast i konflikt med inspektionsmöjligheterna.

5.3 Avtalsreglering

En synpunkt, som inte i sig rör RA:s roll, gäller de avtal som sluts mellan myndigheten och den leverantör som behandlar handlingarna utanför Sverige. Myndigheten är alltid ansvarig för att dess hantering av allmänna handlingar sker i enlighet med 2 kap. TF och i enlighet med RA:s föreskrifter. Detta gäller oavsett om myndigheten själv hanterar handlingarna, eller om någon annan gör det för myndighetens räkning. Det är därför tillrådligt att tydligt reglera i avtal att den behandling som sker för myndighetens räkning ska följa 2 kap. TF och RA:s föreskrifter. Detta är särskilt viktigt när leverantören är en utländsk aktör, som inte kan förväntas känna till den svenska regleringen.