

# Arkivariens ideal kontra verklighet

Arbetsförutsättningars betydelse för arkivariers handlingsutrymme i relation till lagstiftning vid svenska myndighetsarkiv

**John Henriksson**

Examensarbete (30 högskolepoäng) i arkivvetenskap för masterexamen inom ABM-masterprogrammet vid Lunds universitet.

Handledare: Pelle Snickars

År: 2026

## **Title**

The archivist's ideal versus reality: the importance of working conditions for archivists' discretion in relation to legislation in Swedish government archives

## **Abstract**

The purpose of this thesis is to examine how working conditions at Swedish government archives affect archivists' possibilities to comply with the Public Access to Information and Secrecy Act, the Freedom of the Press Act and the Archives Act, how working conditions affect archivists' discretion in relation to these legislations, as well as how archivists prioritize in their work duties. For these purposes, a study was conducted based on interviews with six archivists working at four government archives – two district courts and two city archives. The study concludes that, concerning the Public Access to Information and Secrecy Act, access to legal expertise is an important factor for correct secrecy assessments. When such access is absent, combined with high workload, compliance with the law becomes difficult due to time constraints and stress, increasing the risk of errors. Challenges also arise for archives that support external agencies that use insecure digital systems. Regarding the Freedom of the Press Act, there appears to be a professional consensus that public records should generally be released within one to two days in simple cases and within a week in more complex cases, which indicates a limited discretion when interpreting the law. Although these expectations can generally be met, high demand for certain records combined with other work tasks may force archivists to delay the process. Concerning the Archives Act, arrangement, cataloguing, and archival preservation are often deprioritised in favour of more urgent tasks, without being perceived as a violation of the law. Meanwhile, the highest priority within government archives is expeditious handling of cases and there appears to be limited discretion for any other outlook.

## **Keywords**

Arkiv, arkivarie, handlingsutrymme, gräsrotsbyråkrati, gräsrotsbyråkrat, offentlighets- och sekretesslagen, tryckfrihetsförordningen, arkivlagen, arbetsförutsättningar

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	<b>4</b>
1.1 Introduktion	4
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Disposition och avgränsningar	6
1.4 Tidigare forskning	7
<b>2. Bakgrund</b>	<b>11</b>
<b>3. Teoretiskt perspektiv</b>	<b>14</b>
<b>4. Metod</b>	<b>17</b>
4.1 Kvalitativ intervju	17
4.2 Urval	17
4.3 Genomförande	19
4.4 Etiska aspekter	20
<b>5. Resultat och analys</b>	<b>21</b>
5.1 Arbetsförutsättningar	21
5.2 Offentlighets- och sekretesslagen	26
5.3 Tryckfrihetsförordningen	33
5.4 Arkivlagen	38
5.5 Prioriteringar	41
<b>6. Diskussion</b>	<b>46</b>
<b>7. Slutsatser och vidare forskning</b>	<b>54</b>
<b>8. Litteraturförteckning</b>	<b>57</b>
Bilagor	60
Bilaga 1. Intervjumall	60

# 1. Inledning

## 1.1 Introduktion

”Anställd: rätten bryter mot lagen” är titeln på en artikel som publicerades i *Dagens Nyheter* 2021. I artikeln uppmärksammades rådande förhållanden vid arkivet hos Stockholms tingsrätt – som var minst sagt bristfälliga. Det var arkivarierna själva som larmade om att de inte hade möjlighet att tillgodose flera krav som ställs på offentliga arkiv i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), tryckfrihetsförordningen (1949: 105) och arkivlagen (1990:782). Högar av akter från avslutade mål sträckte sig från golv till tak och låg åtkomliga för alla anställda i öppna rum. Det rörde sig näppeligen om godkända arkivlokaler. Avslutade fall från 2017 till 2021 låg, i strid med arkivlagen, oordnade och oarkiverade med hämmad effektivitet vid utlämnande som följd. Allmänna handlingar som enligt tryckfrihetsförordningen ska lämnas ut direkt på plats eller ”skyndsamt” hade vid tillfället en handläggningstid på en till två veckor. Personalen var därtill tvungen att prioritera bort moment som ”utökad kontroll av sekretessen”, alltså att uppgifter som ska skyddas inte röjs enligt offentlighets- och sekretesslagen (Röstlund, 2021).

De bakomliggande orsakerna som angavs i artikeln för de rådande förhållandena var att tingsrätten hade minskat bemanningen de föregående åren. Vid tidpunkten fanns för övrigt även planer på att skära ner ännu mer på personal. Samtidigt hade antalet allmänna handlingar som begärs ut ökat markant den senaste tiden, från artonhundra i månaden 2018 till tretusentvåhundra i månaden 2020. Kombinationen av ökad arbetsbelastning och minskad bemanning gjorde det omöjligt att vid arkivet på Stockholms tingsrätt, som själv är en lagförande myndighet, att leva upp till lagstiftningarna. Från ett demokratiskt perspektiv är det oroväckande att myndigheter inte tar sitt ansvar att följa lagarna, och det kan även påverka människors tilltro till myndigheter, uttryckte Erik Borglund, professor i arkiv- och informationsvetenskap vid Mittuniversitetet (Röstlund, 2021).

Fallet i artikeln är ett illustrerande exempel på de faktiska förhållanden många arkivarier arbetar under. Arkivarierna på Stockholms tingsrätt hade arbetsförutsättningar som var långt ifrån ideala. Inom det av Michael Lipsky utvecklade teoretiska ramverket *street-level bureaucracy*, på svenska gräsrotsbyråkrati, är icke-ideala arbetsförutsättningar för offentliga

tjänstemän en central utgångspunkt. Samtidigt finns det mängder av teorier, riktlinjer och lagar som visar hur arkiv ska eller borde vara, men verklighetens praktiska förutsättningar gör det svårt att leva upp till allt detta. Teori är en sak, praktik en annan. Offentliga tjänstemän som arbetar nära landets medborgare, till exempel en arkivarie, behöver därutöver använda sig av *discretion*, på svenska översatt till handlingsutrymme, när de måste fatta beslut utifrån sagda lagar, regler och policy. Det finns inte alltid ett tydligt beslut att ta när en lag eller policy ska tillämpas, utan det kräver ibland en tolkning – ett bruk av handlingsutrymme – från arkivarien.

I denna uppsats intresserar jag mig just för samverkan mellan arbetsförutsättningar och handlingsutrymme. Arbetsförutsättningar som bemanning, arbetsbelastning och monetära resurser har onekligen en betydelse för vilka möjligheter och begränsningar en arkivarie har för att utföra sitt yrke. Det har också betydelse för vilka prioriteringar och kompromisser de behöver göra mellan arbetsuppgifter och hur de kan agera i relation till lagstiftning. Av intresse i det följande är hur arbetsförutsättningarna både förändras och påverkar ärendehantering, samt inte minst hur arkivarierna hanterar uppkomna situationer – och hur de resonerar över sitt eget handlingsutrymme till följd av detta.

Slutligen väckte det inledande fallet för mig personligen funderingar om detta är en vanligt förekommande situation. Är det verkligen under sådana förutsättningar arkivarierna brukar arbeta? Är det specifikt för detta tingsrättsarkiv, eller gäller detsamma vid andra tingsrätter? Och hur ser situationen ut på andra myndighetsarkiv som lyder under samma lagstiftning men har andra uppdrag, material och förutsättningar? Det är utifrån dessa funderingar som denna uppsats tar avstamp.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att belysa hur arkivarierna vid svenska myndighetsarkiv upplever att deras arbetsförutsättningar påverkar deras handlingsutrymme inom sitt yrke, särskilt i relation till rådande lagstiftning. I fokus står även frågan i vilken utsträckning arkivarierna upplever att de kan efterleva lagstiftning utifrån arbetsförutsättningar som bemanning, arbetsbelastning och monetära resurser. Därtill är syftet att ta reda på hur arkivarierna prioriterar och resonerar i sitt arbete när de inte har möjlighet att genomföra alla arbetsuppgifter som förväntas av dem. För dessa syften har följande frågeställningar formulerats:

- Hur upplever arkivarier vid svenska myndighetsarkiv att deras arbetsförutsättningar påverkar deras handlingsutrymme i relation till offentlighets- och sekretesslagen, tryckfrihetsförordningen och arkivlagen?
- Hur upplever arkivarier vid svenska myndighetsarkiv sina möjligheter att efterleva lagkrav i offentlighets- och sekretesslagen, tryckfrihetsförordningen och arkivlagen?
- Hur prioriterar arkivarier vid svenska myndighetsarkiv mellan arbetsuppgifter under hög arbetsbelastning, och hur resonerar de kring sina val?

### 1.3 Disposition och avgränsningar

Denna uppsats är disponerad i ett inledande kapitel med en övergripande introduktion av uppsatsen – vilken följs av presentation av syfte och frågeställningar, disposition och avgränsning, och sedan av tidigare forskning. Därefter kommer ett kapitel med relevant bakgrund till uppsatsen, primärt om lagstiftning. Sedan presenteras uppsatsens teoretiska utgångspunkt i form av gräsrotsbyråkrati. I nästa kapitel beskrivs metodiken i uppsatsen, vilket inkluderar metoden bakom det insamlade materialet, urval, genomförande och etiska aspekter. Därpå följer ett kapitel med resultat och analys, vilket dels presenterar materialet i form av mina intervjuer, dels min analys av dessa intervjusvar. Detta kapitel är uppdelat i fem områden, där det första berör arkivariernas upplevda arbetsförutsättningar, de andra, tredje och fjärde deras konsekvenser i relation till de tre lagstiftningarna, och det femte hur arkivarier prioriterar i sitt arbete. Nästa kapitel, diskussion och sammanfattning, innehåller en bredare diskussion utifrån analysen, teori och tidigare forskning där frågeställningarna även besvaras. Det innehåller även en sammanfattning av uppsatsen och förslag till tidigare forskning. Slutligen presenteras samtliga källor som använts till uppsatsen i en litteraturförteckning, följt av en bilaga med den intervjumall som intervjuerna utgått ifrån.

Undersökningen är avgränsad till svenska myndighetsarkiv för att samtliga arkivarier som intervjuas ska verka under samma lagstiftningar och samma förutsättningar. Att samtliga arkivarier utgår från samma lagar är gynnsamt för jämförelse dem emellan, och det koncentrerar även undersökningen till en svensk kontext. De typer av svenska myndighetsarkiv som är representerade i denna uppsats har avgränsats till tingsrättsarkiv och stadsarkiv. Varför valet föll

på just tingsrättsarkiv och stadsarkiv förklaras i urvalsavsnittet. Det finns en mängd olika typer av myndighetsarkiv som hade varit önskvärt att intervjua arkivarier på, och det hade därtill varit idealt att genomföra fler intervjuer överlag, men av tidsmässiga skäl begränsades undersökningen till fyra stycken semi-strukturerade intervjuer.

## 1.4 Tidigare forskning

Tidigare forskning som är av relevans för denna uppsats berör arkiv, arkivarier, lagstiftning, handlingsutrymme och gräsrotsbyråkrati. Till att börja med har Ida Grönroos vid Uppsala universitet och institutionen för ABM arkivarier som gräsrotsbyråkrater i fokus för sin avhandling *”I can't play God, you know”: ethical dilemmas that archivists face in the assessment of records from social and psychiatric care*. I denna avhandling undersöks arkivarier som varje dag behöver implementera lagstiftning och använda handlingsutrymme i sin beslutsfattning. Arkivariers syn på sårbarhet, social omsorg, integritet och värdighet påverkar enligt Grönroos bedömningen, klassificeringen och utlämnandet av allmänna handlingar som innehåller känsliga personuppgifter.

Legalistisk etik och feministisk omsorgsetik används som etiska perspektiv. Grönroos konstaterar att ingetdera av de etiska perspektiven är tillräckligt som vägledning i beslut för arkivarier. Oavsett hur arkivarier resonerar och beslutar uppstår icke önskvärda konsekvenser och problem som inte går att lösa, och arkivarier måste därför navigera på en smal väg mellan omsorg och kontroll, mellan lagstiftning och omänsklig byråkrati (Grönroos, 2025, s. 4). Denna avhandling är relevant för min uppsats eftersom undersökningen är på många vis snarlik, med den största skillnaden att den genomförs i en annan kontext, och kan därför med fördel relateras till och jämföras med min undersökning.

En undersökning som likt den av Grönroos kretsar kring beslutsfattande och användning av handlingsutrymme baserat på mer än bara lagstiftning är Anna Dunér och Monica Nordströms artikel *”The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare”*. Dunér och Nordström skriver om beslutsprocessen inom socialt arbete med äldre i Sverige. De undersöker hur gräsrotsbyråkrater i form av biståndsbedömare inom kommunal äldreomsorg använder handlingsutrymme i sitt beslutsfattande, och utgår även ifrån

begreppen strukturell och intentionell makt. Utifrån analysen framträder fyra handlingssätt i beslutsprocessen: avvisa, expediera, omvandla behov och kontrollera (Dunér & Nordström, 2006, s. 425).

Dessa gräsrotsbyråkrater opererar inom förutsättningar på tre nivåer i form av lagstiftning, organisation och moral. Dessa förutsättningar är ofta vaga, motsägelsefulla och präglade av konflikt. För att utföra sina arbetsuppgifter och ta beslut behöver gräsrotsbyråkraterna utveckla tekniker och hitta en balans mellan olika krav och förväntningar på dem. I beslutsprocessen behöver de använda strukturell makt som baseras på lagstiftning när de ska fördela resurser inom äldreården. Samtidigt behöver de använda intentionell makt för att påverka de sökande att anpassa sina behov och krav utifrån rådande förutsättningar. Trots att arkiv och arkivarier inte undersöks är situationerna som biståndsbedömare ställs inför likartad med de ärenden som arkivarier har att hantera. Ur ett teoretiskt perspektiv är sådana situationers handlingsutrymmen av relevans för min undersökning (Dunér & Nordström, 2006, s. 438).

Ytterligare en undersökning, dock med ett internationellt perspektiv snarare än svenskt, som kretsar kring arkivarier, handlingsutrymme och betydelsen faktorer utöver lagstiftning kan ha, återfinns i Eric Ketelaars kapitel ”The agency of archivers”. Ketelaar skriver om arkivariens roll i att konstruera arkiv genom värdering, ordnande och beskrivning. Han lyfter de principer som International Council on Archives (ICA) nedtecknade i *Principles of Access to Archives* (2012), där det fastställs att alla användare borde ha en jämlik rätt till arkiv, men att denna rätt inte är jämlik i praktiken. Arkivarier är beroende och påverkas av legala, politiska, kulturella och professionella normer i sin roll att tillgängliggöra eller begränsa tillgänglighet gentemot användarna. Han skriver att arkivarier inte kan ändra på lagstiftning kring tillgänglighet, men att de har spelrum – eller med ett annat ord handlingsutrymme – i hur lagstiftningen appliceras. Han menar även att detta handlingsutrymme medför makt, och att arkivariers bedömningar och beslut beror på både professionell erfarenhet och personlig läggning (Ketelaar, 2023, s. 290-291).

Det finns mer internationell forskning av relevans – däribland artikeln ”Archival discretion: a survey on the theory” av Katrina Windon och Lydia M. Tang. De genomförde en enkät bland Society of American Archivists med syftet att identifiera rådande praxis och frågor kring tillgångsbegränsning inom arkiv från ett amerikanskt perspektiv. Windon och Tang skriver att det är förståeligt att det inte finns någon professionell standard för integritet och

begränsningar i tillgång, eftersom sådana begränsningar ofta beror på individuella omständigheter, legala gråzoner, delstatsspecifika krav (i USA) och emotionella dilemman. Individuella arkivarier behöver hantera och utgå från riktlinjer och publicerade verk, rättspraxis, fallstudier, institutionell rådgivning och informella råd från kollegor för att ta beslut om sekretess. Arkivarier är medvetna om den betydelse deras beslut kan få, och att felaktiga beslut kan medföra risker för ens egen anställning (Widon & Tank, 2022, s. 1). Denna forskning bidrar till denna uppsats genom att ge ett internationellt perspektiv på de frågorna som ställs eftersom min undersökning enbart genomförts i en svensk kontext.

Ett ännu bredare geografisk perspektiv finns i Jaak Valge och Birgit Kibals artikel ”Restrictions on access to archives and records in Europe: a history and the current situation”, som är en komparativ undersökning av hur tillgång till arkiv i tjugotre europeiska länder under 1900-talet ser ut. Valge och Kibal menar att restriktioner av tillgång till handlingar i olika länder grundar sig i attityder i samhället, politiska system, idéer och kultur, samt i viss mån den självständiga utvecklingen av arkivvetenskap. De kommer fram till att lagstiftningen är ganska lik mellan länderna, men att det kan skilja sig i viktiga frågor till följd av avsaknaden av en gemensam praxis. De kommer också fram till att offentliga arkiv generellt sett inte vet handlingars tillgångsstatus innan de lämnas över till arkivet. Ytterligare en slutsats är att när tillgång till handlingar ska avgöras är det vanligt att innehållet granskas och att fördelarna och nackdelarna med att göra handlingen tillgänglig vägs mot varandra (Valge & Kibal, 2007, s. 211).

Det finns även relevanta masteruppsatser som berör arkivarier, handlingsutrymme och lagstiftning. Under sekretess: arkivariers resonemang och dilemman kring sekretessbelagda handlingar, är en masteruppsats från 2020 skriven av Camilla Persson och Linnea Stensson inom ABM-programmet vid Lunds universitet. Syftet med denna uppsats är att förstå hur arkivarier använder sitt handlingsutrymme, och att förstå hur arkivarier resonerar kring utlämnande av sekretessbelagda handlingar utifrån rådande lagstiftning. Persson och Stensson kommer fram till att arkivarier har handlingsutrymme i form av en möjlighet att agera inom organisationens och lagstiftningens ramar. Tid och erfarenhet är viktiga aspekter i frågan om möjlighet att använda handlingsutrymme. Arkivarier använder även handlingsutrymme till att forma metoder som fungerar inom lagstiftningens ramar. När det gäller hur arkivarier resonerar kring utlämnande av

sekretessbelagda handlingar konkluderar författarna att det finns tre olika synsätt. Det första fokuserar på lagstiftningens tvetydighet och hur lagen inte nödvändigtvis resulterar i en lyckad tillämpning. Det andra berör akademisk forskning och journalism, och går ut på att svensk lag främjar akademisk forskning, men att detta inte alltid omsätts inom arkiven. Det gäller inte heller journalistik i förlängningen. Det tredje fokuserar på spridning av information och att arkivarier har stor kontroll över materialet inom institutionen, men att när informationen har släppts finns det nya sätt att sprida den genom den digitala utvecklingen. Arkivarier anser att detta behöver adresseras i lagstiftning som antogs före den rådande digitala utvecklingens läge (Persson & Stensson, 2020, s. 2 & 8).

”Du kan ju aldrig backa en utlämning”: identifiering av handlingsutrymmen för tillgängliggörande i användarnära arbete inom kommunal arkivverksamhet, är en masteruppsats från 2025 skriven av Lena Röös inom programmet hållbar informationsförsörjning vid Mittuniversitetet. I denna uppsats undersöker Röös inom vilka handlingsutrymmen arkivarier hanterar frågor rörande tillgängliggörande, vad som påverkar dessa utrymmen och vilka effekter val och användning av handlingsutrymme kan få på tillgängliggörandet av information. Resultatet av undersökningen visar att det användarnära arbetet är omgärdat av regler och lagar, men att dessa inte alltid är tillräckliga och inte alltid kan användas som underlag när beslut ska fattas. Kommunarkivarier uttrycker en önskan om tydligare ramar och handlingsutrymmen, eftersom det anses vara viktigt att rätta sig efter lagar och regler. Osäkerhet uppstår när det inte finns lagar eller regler att tillgå, eller när de är otydliga. Under sådana förutsättningar krävs egen tolkning, vilket tar tid. När det finns mindre handlingsutrymme går det snabbare att ta beslut. Besluten blir också säkrare med mindre risk för negativa konsekvenser av eventuella felaktiga beslut (Röös, 2025, s. 3 & 7).

## 2. Bakgrund

I detta avsnitt presenteras de för denna uppsats relevanta lagstiftningar som samtliga svenska myndighetsarkiv måste förhålla sig till. Det är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), arkivlagen (1990:782) och tryckfrihetsförordningen (1949: 105). Offentlighetsprincipen ger varje medborgare rätt att få ta del av allmänna handlingar hos staten och kommuner och säkerställer att myndigheternas verksamhet i så hög utsträckning som möjligt sker i öppna former under insyn av allmänheten och media. Denna folkliga insyn i de styrande instanserna är ämnad att hindra att myndigheterna missbrukar sin makt (Bohlin, 2015, s. 15). Offentlighetsprincipen är en garant för rättssäkerheten i Sverige (Åström Iko, 2003, s. 25).

Begreppet allmänna handlingar är centralt i detta sammanhang och behöver därför definieras. Allmänna handlingar innefattar olika slags skriftliga dokument och tekniska upptagningar som förvaras hos en myndighet och har uppnått ett visst handläggningsstadium. Handlingen skall räknas som allmän handling om den är inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Det väsentliga med en allmän handling är dess betydelseinnehåll snarare än vilket medium innehållet är fixerat på. Samtidigt måste handlingar existera på någon form av medium, men det spelar alltså ingen roll om det är exempelvis papper, film eller ljudband (Bohlin, 2015, s. 37). Enligt offentlighetsprincipen måste alltså en allmän handling hos en myndighet på begäran lämnas ut, och det gäller oavsett om den har förtecknats och diarieförts eller inte. Den sökande kan ta del av handlingen på plats hos myndigheten eller få en avskrift eller kopia mot en fastställd avgift. Myndigheten har dock ingen skyldighet att lämna ut handlingen i elektronisk form (Burell & Sjögren, 2018, s. 362).

Enligt tryckfrihetsförordningen (TF) ska allmänna handlingar på begäran lämnas ut ”genast eller så snart det är möjligt” (TF, 1949:105, 2 kap. 15 §). Denna bestämmelse är vag och ger ingen konkret tidsram för hur snabbt en allmän handling faktiskt behöver lämnas ut. En tjänsteman eller arkivarie har rätt att kunna pröva frågan om handlingens karaktär och se ifall den kan lämnas ut. En fördröjning av utlämnandet av en allmän handling kan även uppstå om den berörda personalen är upptagen av andra lika angelägna arbetsuppgifter, eller om det behövs tid att fysiskt ta fram handlingar som förvaras på olika platser. En begäran att ta del av allmän handling bör samtidigt ha viss prioritet och ske omgående i den mån det är möjligt (Bohlin, 2015, s. 118). För de fall där den sökande får avslag på att ta del av allmän handling är det viktigt

att tillägga att alla avslag får överklagas av sökanden. Ett avslag på att få ta del av allmänna handlingar är inte definitivt, utan fallet har rätt att prövas, vilket också måste ske skyndsamt (Geijer & Lövblad, 2018, s. 125-126).

I TF förekommer bestämmelser om när allmänna handlingar ska falla under sekretess och därmed nekas allmänheten rätten att få ta del av dem. Det är under sju speciella omständigheter som allmänna handlingar kan bli sekretessklassade, nämligen med hänsyn till:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighetsverksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset för att bevara djur eller växtart (TF, 1949:105, 2 kap. 2 §)

De som måste iaktta sekretess är både myndigheter som regeringen, domstolar och förvaltningsmyndigheter, samt beslutande politiska församlingar som riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige (Bohlin, 2015, s. 184). Synen på sekretess har varierat genom historien, och lagstiftningen har utvecklats i enlighet med rådande samhällsklimat. Exempelvis utnyttjades sekretess under första halvan av 1900-talet till att skydda medborgare från varandra och uppbyggnaden av välfärdsstaten, för att senare påverkas av nya idéer av offentlig åtkomst där sekretess utmanades och öppenhet användes som ett medel för att skydda medborgarna från staten (Ericsson, 2018, s. 1).

Bestämmelserna för utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar är vidare preciserade i offentlighets- och sekretesslagen (OSL). OSL trädde i kraft 2009 och ersatte den tidigare sekretesslagen (1980:100). Inga större ändringar gjordes i den nya lagen, utan syftet var främst att modernisera lagstiftningen och göra den mer användarvänlig (Bohlin, 2015, s. 167). Lagstiftningen innehåller bestämmelser om förbud att lämna ut allmänna handlingar och tystnadsplikt i det allmännas verksamheter. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgifter, vilket innefattar utlämnande av allmän handling, muntlig förmedling eller andra

tillvägagångssätt. Bestämmelserna fastställer därmed begränsningar i yttrandefriheten och offentlighetsprincipen, vilket följer tryckfrihetsförordningen (TF) (OSL 1 kap. 1 §).

I OSL utvecklas de punkter som utgör grund från sekretessklassificering. Under punkt sex – skyddet för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden – står följande:

Uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs (OSL 21 kap 1 §).

Arkivlagen (ARKIVL) är en ramlag som reglerar svenska myndigheters och organs arkiveringsskyldighet, arkivansvar och behandling av allmänna handlingar. Lagen kompletteras av en arkivförordning (1991:446) som innehåller både allmänna och mer preciserade bestämmelser (Burell & Sjögren, 2018, s. 42). ARKIVL fastställer att myndigheters arkiv ska hållas bevarade, ordnade och vårdas för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, tillgodose behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och tillgodose forskningens behov (ARKIVL, 1990:782, kap 1 3 §). Lagen säkerställer alltså att myndigheter inte kan göra sig av med allmänna handlingar hur som helst och att rätten att ta del av dem inte blir inskränkt (Geijer & Lövblad, 2018, s. 66-67). Exempel på konkreta bestämmelser inom ramen för arkivens ändamål är att myndigheten ska 1) ”organisera arkivet på ett sådant sätt att rätten att ta del av allmänna handlingar underlättas”, 2) ”upprätta dels en arkivbeskrivning som ger information om vilka slag av handlingar som kan finnas i myndighetens arkiv och hur arkivet är organiserat, dels en systematisk arkivförteckning”, och 3) ”skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst (ARKIVL kap 1 6 §)”.

### 3. Teoretiskt perspektiv

I denna uppsats används det teoretiska ramverket *Street-level bureaucracy*, på svenska gräsrotsbyråkrati, vilket utvecklades av Michael Lipsky under 1980-talet. Gräsrotsbyråkrater är enligt Lipsky offentliga tjänstearbetare som interagerar direkt med medborgare, och besitter betydande *discretion*, på svenska översatt som handlingsutrymme, i sina arbeten. Dessa arbetare har alltså tolkningsutrymme när de i sina yrken ska agera och fatta beslut utifrån regler, lagar och policy. Några exempel som presenteras på sådana arbeten är poliser, lärare, advokater och socialarbetare (Lipsky, 2010, s. 3). Lipsky nämner inte arkivarier, men det är en yrkesroll som passar in i beskrivningen.

Lipsky hävdar att dessa typer av arbete inte kan utföras utifrån en idealbild. Arbetarna har inte den tid, information eller andra nödvändiga resurser som krävs för att agera optimalt i varje enskild situation som uppstår. Gräsrotsbyråkrater måste hantera sina yrken genom att utveckla rutiner för återkommande situationer och på ett psykologiskt plan förenkla sin arbetsmiljö och klientelet de bemöter. Detta kommer samtidigt oundvikligen att påverka hur de agerar i olika situationer. I bästa fall lyckas de etablera sätt som tillåter dem att hantera olika människor och situationer rättvist, lämpligt och eftertänksamt, men i värsta fall kan metoder utvecklas som tillåter favoritism, stereotypisering och bekvämlighet. Det finns en paradox i att myndigheter förväntas behandla alla medborgare likadant, men samtidigt agera proportionerligt och motiverat i varje individuellt fall (Lipsky, 2010, s. xi-xii).

För att förstå handlande inom offentliga verksamheter behöver det tas i beaktande både vilka regler och policy som finns och vilka osanktionerade arbetssätt gräsrotsbyråkrater tillämpar. Lipsky hävdar att de sätt gräsrotsbyråkrater skapar rutiner och metoder på för att hantera osäkerheter och arbetsbelastning inom yrket är hur *public policy* – det vill säga olika typer av publika regelverk – i praktiken existerar. För att förstå *public policy* går det alltså inte enbart att se till lagstiftning och beslutsfattarna från högsta ledningen. De är visserligen också viktiga, men de utgör inte helheten. För att få med helheten behöver det som händer på marknivå och det arbete som faktiskt utförs observeras – alltså hur arbetarna uppfattar regelverk och press de känner i sitt arbete. Ofta utsätts offentliga tjänstemän för olika typer av hinder som förhindrar dem att utföra sitt jobb på bästa möjliga vis. Det kan exempelvis vara för stora skolklasser för en

lärare (Lipsky, 2010, s. xii-xiv) eller omfattande ärendemängder för en arkivarie. Alla gräsrotsbyråkrater upplever dock inte press av olika slag som gör det svårt att utföra sitt arbete i enlighet med en idealbild. Lipsky föreslår att det kan ses som ett kontinuum av arbetserfarenheter som går från att vara stressande med brist på resurser, till att vara präglade av en rimlig balans mellan krav inom arbetet och en välfungerande verksamhet. Gräsrotsbyråkrater kan röra sig över detta kontinuum över tid när de får mer erfarenhet, när arbetsbelastning och arbetsuppgifter varierar och när arbetsplatsen inför nya arbetssätt.

En central del av gräsrotsbyråkrati är det tidigare nämnda begreppet handlingsutrymme (*discretion*). Lipsky menar att gräsrotsbyråkrater har handlingsutrymme när de ska bestämma på vilket sätt och i vilken utsträckning deras myndigheter ska erbjuda förmåner eller sanktioner. Den individuella byråkraten har handlingsutrymmet att avgöra om ett beslut ska vara förmånligt eller inte för den berörda medborgaren. Det innebär dock inte att det finns total frihet. Gräsrotsbyråkrater måste förhålla sig till regelverk, lagstiftning, direktiv ovanifrån och normer från deras yrkesmässiga omgivning. I den mån gräsrotsbyråkrater är professionella förväntas de att genomföra individuella bedömningar, och detta kan genomföras mer eller mindre utan övervakning eller insyn från överordnade eller klienter. Handlingsutrymme är en nödvändighet i dessa yrken. Yrkena innefattar komplexa uppgifter som gör det omöjligt att ta fram utarbetade regler, riktlinjer och instruktioner. Alla omdömen och beslut som ska fattas kan inte passa in under ett förutsatt format. Det kan inte finnas en instruktion för varenda situation som kan uppstå. Därför krävs det inte sällan ett vidgat handlingsutrymme för att göra en bedömning i en specifik situation där det inte finns någon tydligt utstakad bedömning att göra (Lipsky, 2010, s. 13-15).

Gräsrotsbyråkrati som teori är inte utan kritik. Ett exempel på ett kritiskt förhållningssätt kommer från Steven Maynard-Moody och Michael Musheno. De kritiserar den traditionella synen på gräsrotsbyråkrater och menar att det dominanta narrativet bland akademiker erkänner att handlingsutrymme är oundvikligt och att egna intressen styr de beslut som gräsrotsbyråkrater fattar för att göra arbetet enklare, säkrare och mer givande. Maynard-Moody och Musheno presenterar ett annat narrativ där de hävdar att gräsrotsbyråkrater själva påstår att de agerar utifrån individer och omständigheter snarare än utifrån regler, procedurer och lagar. Gräsrotsbyråkrater menar själva att de inte bidrar till utformning av policy, eller ens att de

implementerar policy. Deras beslut grundas istället på sin bedömning av enskilda medborgares värde. Ofta ignoreras dessutom det egna intresset från gräsrotsbyråkrater, vilket ofta innebär att deras arbete blir svårare, obekvämare och farligare (Maynard-Moody & Musheno, 2000, s. 329-330).

I denna uppsats betraktas arkivarier som gräsrotsbyråkrater. Som tidigare påpekats så nämner inte Lipsky arkivarier specifikt i sina verk, men yrkesrollen faller väl in inom teorins ramar. Arkivarier, på offentliga arkiv, arbetar i närkontakt med allmänheten. Det är arkivarien som utgör länken mellan allmänheten och arkiven. När de till exempel ska lämna ut allmänna handlingar kommer de i kontakt med allmänheten i form av forskare, journalister, jurister eller civila medborgare. Arkivarier behöver även, såsom i teorin, fatta beslut utifrån lagar, regler och policy. Ta exempelvis uppgiften att lämna ut allmänna handlingar. Arkivarien behöver då förhålla sig till och tolka flera lagar, exempelvis OSL, TF och ARKIVL. En allmän handling ska lämnas ut direkt eller ”skyndsamt” enligt TF, vilket är en formulering som förutsätter att den som ska applicera lagen behöver tolka vilket tidsomfång begreppet ”skyndsamt” utgör. Denna tolkning kan även den alltså beskrivas som handlingsutrymme. Arkivarien har handlingsutrymme i hur länge denne väntar med att lämna ut en allmän handling.

När en allmän handling begärs ut behöver arkivarien även fatta beslut om handlingen eller delar av handlingen ska beläggas med sekretess eller inte. Arkivarien behöver då granska handlingen, tolka den och besluta om informationen passar in under de förhållanden som dikterar sekretess enligt OSL. En tolkning kan exempelvis vara huruvida en uppgift om en individuell person skulle innebära att individen kan ”lida men” om uppgiften röjs. Återigen finns det handlingsutrymme när ett sådant beslut ska tas. Det är ofta vare sig svart eller vitt hur en specifik handling ska kategoriseras utifrån lagstiftning – det måste avgöras av arkivarien. Slutligen stämmer de arbetsmässiga förutsättningarna på arkiv som beskrivs i inledningen väl in med de förutsättningar som Lipskys gräsrotsbyråkrater arbetar under. Det som är intressant i denna uppsats är vilken påverkan som dessa icke-ideala förutsättningar har för arkivariens yrke, samt hur arkivarien hanterar de icke-ideala förutsättningarna.

## 4. Metod

### 4.1 Kvalitativ intervju

För att besvara mina frågeställningar har kvalitativa intervjuer genomförts. Detta intervjuformat är fördelaktigt på så vis att frågor och den ordning frågor ställs i kan anpassas utifrån den specifika situationen. Utfrågaren är inte lika bunden till ett standardiserat frågeformulär och kan därmed få ett bredare perspektiv med fler nyanser och dimensioner av fenomenet som undersöks. Till exempel är det lättare att få ta del av beskrivningar av situationer, händelseförlopp och tankar som kanske inte hade framkommit om enbart färdigformulerade frågor ställs. Med det sagt kan samtidigt standardiserade frågor även vid kvalitativa intervjuer vara gynnsamt, exempelvis med syftet att kunna jämföra svar från olika intervjuer (Ahrne & Eriksson-Zetterquist, 2022, s. 59).

I denna uppsats används semistrukturerade intervjuer. Det innebär att standardiserade frågor utifrån förutbestämda teman ställdes till samtliga intervjupersoner, vilket kompletterades med följdfrågor anpassade utifrån svaren som lämnas. De standardiserade frågorna som ställdes var öppna och formulerade att få fram svar som inte är ja eller nej, samtidigt som de även var relativt allmänna inom ramen för det aktuella området. Beroende på vad intervjupersonerna hade att säga tog därefter intervjuerna lite olika riktning. Denna metod är fördelaktig eftersom det fokuserar intervjuerna på de specifika områden som undersöks, samtidigt som det ger möjlighet att djupdyka i ett brett spektrum av tankar, åsikter och erfarenheter som de olika intervjupersonerna besitter (Back & Berterö, 2019, s. 168).

Det är värt att nämna att denna intervjuteknik för mig personligen utvecklades under processens gång. Jag upplever att jag på ett bättre sätt kunde anpassa och styra intervjuerna efter vad som sades i takt med att fler intervjuer genomfördes, medan de tidigaste intervjuerna kanske mer var beroende av de på förhand standardiserade frågorna. Med det sagt anser jag att även dessa intervjuer gav goda och relevanta svar för denna uppsats.

### 4.2 Urval

Valet av arkivinstitutioner begränsades till arkiv som lyder under svensk lagstiftning i form av OSL, TF och ARKIVL. Det innebär alltså att endast svenska myndighetsarkiv var aktuella.

Möjligheten att genomföra intervjuerna ansikte mot ansikte snarare än på distans prioriterades högt för att minska risker för tekniska problem och eftersom intervjuer på distans lämpar sig sämre för att fånga in och finna nyanser (Ahrne & Eriksson-Zetterquist, 2022, s. 66 & 72). Det fanns alltså en geografisk faktor som påverkade vilka arkiv jag kontaktade.

Eftersom denna uppsats tagit avstamp utifrån fallet på arkivet vid Stockholms tingsrätt blev valet av tingsrättsarkiv naturligt. Arkiv vid tingsrätter har uppgiften att bevara och lämna ut handlingar i mål och ärenden som handlagts inom tingsrättens geografiska upptagningsområde. De behåller handlingar en viss tidsperiod, medan äldre handlingar överlämnas till andra arkiv. Fyra tingsrättarkiv kontaktades, varav två accepterade. Värt att nämna är att ett arkiv avböjde att medverka på grund av att de var ”belastade i kärnverksamheten”. Det var viktigt att inkludera mer än ett tingsrättsarkiv för att inte bli alltför beroende av utsagor från ett specifikt arkiv. Arkiven som inkluderats nämns inte vid namn, eftersom det skulle äventyra identiteterna för de pseudonymiserade intervjupersonerna.

En annan typ av myndighetsarkiv – stadsarkiv – inkluderades även, eftersom det möjliggör en jämförelse mellan arkiv som lyder under samma lagstiftning men med olika förutsättningar och uppdrag. Stadsarkiv som institution fungerar som en hel stads gemensamma minne med arkiv från stadens förvaltningar, myndigheter, företag, föreningar och privatpersoner. Stadsarkiv är i grunden kommunarkiv med en annan benämning. Titeln stadsarkiv används oftast i större städer, där verksamheten vanligtvis är bredare och mer omfattande. Det är alltså en relativt stor arkivinstitution med många typer av handlingar och flera anställda arkivarier som kan intervjuas, vilket gör det till en lämplig arkivinstitution för denna undersökning. Intervjuer genomfördes på två olika stadsarkiv, av samma anledning som för tingsrättsarkiven.

Samtliga personer som intervjuades var arkivarier i grunden, men de har olika roller och ansvarsområden:

- Respondent 1 arbetar som ensam arkivarie på en tingsrätt där hen jobbar fyrtio procent av sin arbetstid, och sextio procent av sin arbetstid vid ett annat arkiv.
- Respondenterna 2 och 3 arbetar på samma tingsrättsarkiv där totalt sju arkivarier är anställda. Båda två är arkivarier, men respondent 2 har även rollen som gruppleddare, alltså att samordna och föra det dagliga arbetet framåt.
- Respondent 4 var stadsarkivarie vid ett stadsarkiv där totalt åtta arkivarier arbetar, men där fler förväntas anställas framöver.

- Respondenterna 5 och 6 var arkivarier vid samma stadsarkiv, där den förstnämnda primärt hanterar ärenden och den sistnämnda har tillsyn som särskilt ansvarsområde.

### 4.3 Genomförande

Intervjupersonerna rekryterades genom att förfrågningar och ett informationsbrev skickades ut till olika institutioner via mejl. Informationsbrevet innehöll kort information om mig som student och uppsatsskrivare, vad som eftersöks, uppsatsens omfång och ändamål samt intervjupersonens rättigheter och hur deras personuppgifter hanteras. Inga onödiga personuppgifter som inte har betydelse för undersökningen samlades in, i enlighet med dataskyddsförordningen (EU, 2016 art. 5). Totalt accepterade som sagt fyra institutioner, och totalt fyra intervjuer genomfördes, varav två stycken var med två personer samtidigt. Att de var två personer samtidigt var i bägge fall förslag från de själva, och tanken bakom det var att intervjun på så vis skulle bli mer givande genom att ge utrymme för fler perspektiv och samtal. Tre av intervjuerna genomfördes ansikte mot ansikte på plats hos de olika arkiven i antingen stängda mötesrum eller konferensrum, och en intervju genomfördes via Zoom.

I enlighet med Lunds universitets riktlinjer angående behandling av personuppgifter användes en diktafon som inspelningsinstrument för att säkerställa kontrollen över materialet – så att det inte hamnade i någon molntjänst eller i händerna på andra aktörer. På så vis säkerställdes att materialet inte hamnar i någon molntjänst och i händerna på andra aktörer. Även intervjun på Zoom spelades in med en diktafon. De inspelade intervjuerna överfördes därefter till min personliga dator för transkribering och raderades när den processen var färdig. Även om intervjuerna spelades in så antecknade jag samtidigt nyckelfraser och stödord under samtalets gång – en bra förebyggande åtgärd mot eventuella komplikationer med tekniken (Ahrne & Eriksson-Zetterquist, 2022, s. 74).

Innan intervjuerna började förtydligades det att intervjun inte syftade till att bedöma något utifrån rätt och fel, utan att det endast är intervjupersonens egna erfarenheter, upplevelser och tankar som är intressanta. Detta är viktigt för att intervjupersonerna inte ska känna sig osäkra och vara öppna för att dela med sig (Back & Berterö, 2019, s. 169). Efter varje genomförd intervju transkriberade jag materialet så skyndsamt som jag kunde, alltså samma dag och dagarna

efter. Jag använde inte något AI-verktyg för transkriberingen, eftersom tiden det tar att manuellt transkribera materialet är nyttig för att bekanta sig med och reflektera över svaren, vilket är fördelaktigt för den efterkommande analysen (Ahrne & Eriksson-Zetterquist, 2022, s. 75).

En kvalitativ textanalys genomfördes på det transkriberade materialet. Kvalitativ textanalys valdes eftersom det är en metod som lämpar sig för att skapa kunskap och förståelse om texters innebörd och för att därigenom undersöka och skapa kunskap om olika problem och samhällsfenomen (Widen, 2019, s. 194-195). En kvalitativ textanalys kan undersöka flera olika områden eller dimensioner beroende på vilket perspektiv som är i förgrunden. I denna textanalys används vad som kan beskrivas som den första dimensionen som förgrund, vilket fokuserar på textens upphovsman. Idéer, tankar och synsätt i texten analyseras för att förstå upphovsmannens syn på något (Widen, 2019, s. 196). Även om det är jag som uppsatsförfattare som har transkriberat texten som analyseras är det ändå intervjupersonernas ord och tankar som utgör textens innehåll. Detta gör att denna form av analys lämpar sig väl för att förstå de intervjuade arkivariernas tankar och synsätt kring uppsatsens ämne.

#### 4.4 Etiska aspekter

En etisk aspekt som tagits i beaktande är intervjupersonernas identiteter. Det är viktigt att som forskare respektera rätten som deltagare har att inte framträda med namn när materialet hanteras och presenteras (Hughes Tidlund & Von Unge, 2022, s. 56-58). Därför är samtliga intervjupersoner i denna uppsats pseudonymiserade och går under namnen ”Respondent ” följt av en siffra. Trots pseudonymisering kan annan information vara inkluderad, som exempelvis ungefärlig anställningstid och ålder (Ahrne & Eriksson-Zetterquist, s. 62). Däremot har även sådan information inte inkluderats inom ramen för denna uppsats eftersom den svenska arkivfären är relativt liten, där många kontakter mellan arkiv är etablerade. Detta kan göra det möjligt att genom generell information lista ut vilken person det är fråga om. Av samma anledning har även de specifika arkivinstitutionerna anonymiserats, som tidigare nämnts.

## 5. Resultat och analys

Resultat och analys är indelat i fem avsnitt. Först presenteras arbetsförutsättningar och deras betydelse för arkivarierna. Därefter följer tre avsnitt där svaren angående var och en av de aktuella lagstiftningarna – offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), tryckfrihetsförordningen (1949: 105) och arkivlagen (1990:782) – presenteras och analyseras. Det femte och sista avsnittet berör prioriteringar som görs och resonemangen bakom dem.

### 5.1 Arbetsförutsättningar

Samtliga arkivarier som intervjuades fick frågan hur de ser på sina arbetsförutsättningar utifrån faktorer som arbetsbemanning, arbetsbelastning och resurser. Respondent 1, som är ensam arkivarie på ett tingsrättsarkiv, inleder sitt svar med: ”Ja, det är nu jag får kräka av mig [skratt]”. Det sades med en skämtsam ton följt av ett litet skratt, vilket tyder på att det finns brister att anmärka på, men att dessa inte uppfattas som särskilt allvarliga eller upprörande. Därefter följer ett resonemang kring varför arkivet hos tingsrätten inte alltid är högprioriterat. Arkivet är nämligen en stödjande funktion till kärnverksamheten, vilket hen har en förståelse för. Respondent 1 säger att hen inte skulle tackat nej till att anställa en till arkivarie med motiveringen att det är en fördel att ha någon att bolla idéer med. Det finns viktiga kollegor i form av administratörer som bistår med det dagliga arbetet, men att det även där med fördel skulle kunnat finnas mer arbetsresurser för att hinna med arbetet. Det framstår alltså som att ökad bemanning hade varit önskvärt för respondent 1, men att det i det rådande läget inte utgör några större bekymmer eller problem med att klara av arbetet.

Vid det andra tingsrättsarkivet redogör respondent 2, som är gruppleddare, och respondent 3, arkivarie vid samma arkiv, i den gemensamma intervjun för en arbetsplats med god bemanning. De har vid intervjutillfället sju anställda arkivarier, vilket anses spegla den arbetsbelastning som råder på arkivet. Att de har så många arkivarier är resultatet av kontinuerliga dialoger och diskussioner som förs med ledningen på domstolen, och respondent 2 känner att ledningen verkligen lyssnar på dem och ger dem de resurser och förutsättningar som behövs. Överlag gav varken respondent 2 eller 3 något uttryck för att det skulle vara något problem vid deras arkiv till följd av bemanning, eller att de är i behov av fler anställda.

Respondent 4, som är stadsarkivarie på ett stadsarkiv, redogör likt respondenterna 2 och 3 för ett välbemannat arkiv. Hen menar därtill att jämfört med andra stadsarkiv i städer med ungefär lika många invånare är de till och med extremt välbemannade. De har i nuläget åtta arkivarier, och det kommer under året förmodligen att utökas till nio eller till och med tio stycken. Denna goda bemanning beror på att stadsarkivets uppdrag har breddats eftersom det numera ligger organiserat under stadsledningsförvaltningen. Det innebär att stadsarkivet idag har större inflytande på vad de ska göra på arkivet, men även att de har högre krav på sig att driva utveckling ute hos stadens förvaltningar, arbeta med digitaliseringsavdelningen och bedriva råd och stöd mot staden.

Denna situation kan kontrasteras mot att stadsarkivet tidigare har varit mer av en slutstation, ”lite som en kyrkogård”, enligt respondent 4. Så som det var förr klarade de sig med mindre bemanning, men det är inte heller längre möjligt med fler och andra uppdragsområden, samt högre kravställning från stadsledningen. Det är inte heller möjligt om de vill göra ett så bra arbete ute i den större organisationen som de gör nu. Trots att de numera har en god bemanning är de inte nöjda, och respondent 4 säger sig kunna anställa tio arkivarier till. Hen menar att samtidigt som de har en viss ödmjukhet över att de relativt sett har det väl ställt, så vill de ha ännu fler arkivarier eftersom de har höga ambitioner, hög svansföring och vill kunna driva sina frågor hårt i förvaltningen.

På det andra stadsarkivet, där både respondenterna 5 och 6 arbetar, är det främsta bekymret som framförs under den gemensamma intervjun hur arbetskraften ska uppdelas. Respondent 6, som är arkivarie med extra tillsynsansvar, resonerar kring svårigheterna som uppstår med den breda mängd arbetsuppgifter och områden som deras stadsarkiv ska täcka. Hen beskriver det som att ”vi är få resurser som ska hålla ganska mycket igång”. Det påminner om bilden som målas upp av det andra stadsarkivet av respondent 4. Dock hävdar varken respondent 6 eller 5 uttryckligen att de är för få anställda, utan de resonerar snarare kring brister i det organisatoriska upplägget vad gäller bemanning.

Ett exempel som framförs är att arkivarierna förväntas att enligt ett rullande schema lägga arbetstid på den offentliga verksamheten genom att bemanna disken på arkivet. Det innebär att ibland arbeta på lördagar och att man då inte arbetar den följande måndagen. Respondent 6 beskriver detta som att en hel arbetsdag försvinner från det huvudsakliga arbetet hen är anställd för att göra. De egna arbetsuppgifterna täcks inte heller upp av någon annan, vilket är ett extra

stort problem när arbetsbelastningen är hög. Hen ställer sig frågande över hur resurser och kompetenser fördelas på arbetsplatsen – att de som har ansvar för specialområden, som till exempel att skriva tillsynsrapporter, borde ägna större andel av sin arbetstid åt sådant. De som inte har specialområden på samma sätt – ”ja, de borde bemanna disken i högre utsträckning”. Även respondent 5 instämmer med detta och beskriver det som en obalans. De är alltså båda överens om ett strukturellt problem i form av organisationen och fördelningen av arbetskraft som ett hinder i sina arbeten. Det är en uppfattning som inte återfinns hos de andra intervjuade arkivarierna. Det hela blir som sagt dock endast ett problem när arbetsbelastningen är hög.

Angående arbetsbelastningen beskriver respondent 5 att normalläget ”är lite ansträngt”. Hen, som arbetar mycket med ärenden, menar att mängden ärenden som inkommer går i vågor och följer ett säsongsmönster med högt tryck under vissa perioder av året och lite lägre tryck under andra perioder. Däremot har de upplevt en form av undantagstillstånd under det föregående året, där trycket varit extra stort på ärenden som berör handlingar från socialtjänsten och som därmed kräver sekretessprövning. Det är till följd av dessa omständigheter som problematiken uppstår kring att arbetstimmar fortfarande behöver läggas på offentlig verksamhet, och att det inte anpassas till rådande läge. Både respondent 5 och 6 känner att dessa utmaningar inte får gehör hos ledningen och att det inte heller finns någon plan på långsiktiga lösningar. Denna problematik bottnar mycket utifrån en grundläggande hög prioritering av utåtriktad verksamhet, vilket jag återkommer till senare.

Inom gräsrotsbyråkrati är det av intresse hur strategier och rutiner skapas för att hantera återkommande situationer likt den ovan redogjorda. Vad arkivarierna på detta stadsarkiv gjorde utifrån denna situation är ett lysande exempel på hur en sådan strategi eller rutin utvecklas för att hantera svåra situationer. Enligt respondent 5 har medarbetarna som arbetar med socialtjänst ärenden tagit ett eget initiativ för att skapa en rutin som underlättar arbetet, specifikt under den nämnda perioden av undantagstillstånd. Strategin går ut på att de träffas regelbundet och går igenom alla ärenden som inkommit, diskuterar aktuella frågor som uppkommit i samband med dem och ser till att det blir en rättvis arbetsfördelning mellan alla medarbetare. Ett liknande exempel och en liknande rutin redogör respondent 4 för. De har på sitt stadsarkiv ett enhetsmöte varje vecka där de går igenom alla veckans arbetsuppgifter för att se om någon behöver extra hjälp med något ärende samt för att arbetsfördela vid behov.

Respondent 4, stadsarkivarien, uppger likt det andra stadsarkivet att arbetsbelastningen är hög, men snarare än att beskriva läget som ”lite ansträngt” menar hen att arbetsbelastningen är ”alldeles för hög just nu”. Arbetsplatsen beskrivs vara väldigt trivsamt överlag med bra resultat på medarbetarenkäter, vilket tyder på att stressnivån är under kontroll. Men de hinner inte med alla arbetsuppgifter, framförallt råd och stöd. Det är mycket arbete som behöver göras ute i förvaltningarna för att säkerställa kvaliteten, primärt när det gäller digitala aspekter. Det är svårt att i efterhand förbättra kvaliteten för handlingar som kommer in till e-arkivet, och därför krävs det mycket resurser och bemanning inom detta område. ”Vi hinner helt enkelt inte med mer, det är alldeles för hög arbetsbelastning”, säger respondent 4. Den stora arbetsbördan kan härledas till det bredare uppdragsområdet och den höga kravställning som följer av den nya organisationen under stadsledningen.

Vad det gäller tingsrättsarkiven upplevs inte arbetsbelastningen lika tryckande som på stadsarkiven, vilket på ett grundläggande plan nog kan härledas till att deras verksamhet inte är lika bred i omfång. Trots att respondent 1 är ensam arkivarie på sitt arkiv hävdar hen att det är väldigt få uppgifter där panik uppstår över att inte hinna med. Det finns alltså ingen överhängande stress beträffande arbetstillvaron, även om rådande arbetsförhållanden och det ständiga flödet av nya arbetsuppgifter innebär att vissa mindre akuta arbetsuppgifter inte hinns med. Hen påstår att ”där är alltid att göra och jag kan nog jobba här till pensionen om jag vill, jag kommer inte bli klar med allting”. Detta uttalande är illustrerande för tanken om det ideala arkivet. Ska allt göras som det ”borde” inom en arkivverksamhet skulle det ta en livstid, och inte ens då skulle det bli färdigt. Men bortsett från denna ideala bild framstår det som att respondent 1 hinner med kärnverksamheten på sitt arkiv.

På det andra tingsrättsarkivet är respondent 2 också överlag tillfreds med arbetsbelastningen. Måltillströmningen har ökat stadigt med några tusen mål om året, vilket påverkar arbetsbelastningen på hela domstolen och i slutändan även på arkivet. Detta uppges dock inte vara ett problem, eftersom att bemanningen, som tidigare nämnts, har anpassats utifrån rådande omständigheter. Detta kan kontrasteras mot läget på stadsarkivet hos respondenterna 5 och 6, som inte känner att en anpassning görs utifrån deras situation.

Dock redogör respondenterna 2 och 3 för ett sätt att hantera arbetsbelastning och stress som påminner om det hos stadsarkiven. Det handlar också om att föra dialoger med varandra och lägga upp arbetet rättvist och solidariskt, men här framstår även en mental aspekt. Respondent 3

beskriver det hela som ett lagarbete där de i hög utsträckning tar hjälp av varandra. Det läggs stor vikt vid att ingen inte ska känna sig ”ensam mot världen, utan det här är ett lagarbete och vi stöttar varandra”. Respondent 2 tillägger att de vill skapa en miljö av öppenhet där ingen ska vara rädd för att stämma av med kollegor eller chefer, och att ”det finns liksom ingen prestige”. Det finns alltså en psykologisk dimension som är viktig på arbetsplatsen – ett tankesätt kring hur de ser på hur arbetet på bästa sätt ska utföras, och detta är grundat i samarbete snarare än individualism.

Respondent 3 berättar om ytterligare en psykologisk strategi som hjälper att hålla ner stressnivån. Det handlar om hur man tänker om sin roll som tjänsteman vid situationer av illa bemötande från allmänheten. I regel hävdar respondent 3 att människor är resonabla och trevliga vid kontakt, men det uppstår ibland situationer där medborgare ringer in och är arga, stressade och otrevliga, vilket kan vara påfrestande för den som får ta emot sådana samtal. Det kan helt enkelt bli en mental arbetsbelastning. En strategi för att hantera detta är att mentalt skilja sig själv som person från rollen som statstjänsteman, och att personen som är otrevlig inte är arg på personen utan förmodligen på systemet eller myndigheten som institution. Detta menar respondent 3 är en bra strategi för att hantera stress, och att det är något som utvecklas med erfarenhet.

Den stora betydelse som hittills har tilldelats lagarbete kan även kontrasteras mot respondent 1, som inte har några arkivarier som kollegor. Respondent 1 uttryckte som tidigare nämnts en önskan om att det fanns någon att diskutera kluriga frågor med, precis som de övriga arkiven gör. Så vad gör man då som ensam arkivarie? En strategi som respondent 1 lyfter är att göra en tydlig lista på fysiskt papper över allt som måste göras. Det fungerar som ett litet schema för dagen eller veckan där hen kan stryka över avslutade uppgifter, vilket skapar en tydlighet och struktur i arbetet. Det må i grunden vara en simpel strategi, men det är ett exempel på en strategi som en gräsrotsbyråkrat kan tillämpa för att hantera rollen som ensam arkivarie på ett tingsrättsarkiv.

Vad det gäller monetära resurser var det inte alltför mycket som sades överlag i mina intervjuer. Respondent 1 konstaterar att arkivverksamheten vid sin tingsrätt inte kostar så mycket för domstolen, och att när något behöver införskaffas brukar det inte vara några problem. Däremot kan tillgång till monetära medel variera över tid, även om det inte skapar så stora konsekvenser för arkivfunktionen. Detsamma gäller för den andra tingsrätten. Det är dock något

som arkivarierna behöver navigera och anpassa sig till i viss utsträckning. Respondent 1 ger som exempel att när hen såg att budgeten såg bra ut, passade hen på att beställa in en bokskanner för att underlätta utlämning, vilket kanske inte skulle vara möjligt under mer sparsamma tider på domstolen. Respondent 2 redogör också för hur de anpassar sig genom att ta i beaktande när de under budgetåret kan ta vissa kostnader, och att det påverkar hur de lägger upp arbetet.

Tingsrättsarkiven upplever alltså inga större problem när det rör tillgång till resurser. Detsamma gäller för stadsarkivet hos respondent 4. Där finns det goda resurser, vilket enligt respondent 4 beror på att deras stadsarkiv organisatoriskt ligger under stadsledningsförvaltningen. Där finns helt andra summor att tillgå än vad det finns i exempelvis en kulturnämnd. Ligger de organisatoriskt under kulturförvaltningen är det mycket fokus på vårdande och förvaltande, och arkiv behöver lite mot sin vilja konkurrera om medel med närbesläktade verksamheter som museer och bibliotek. Under stadsledningsförvaltningen behöver de istället konkurrera med verksamheter som HR- och IT-avdelningen, vilket är lättare både moraliskt och utifrån mängden resurser som finns att tillgå. Med det sagt menar respondent 4 att trots att de har goda resurser, så vill de naturligtvis ha mer. På det andra stadsarkivet diskuterades inte monetära resurser.

## 5.2 Offentlighets- och sekretesslagen

När det gäller arbetsförutsättningars betydelse för handlingsutrymme och att efterleva OSL framträder en variation i arkivariernas svar. En tydlig skiljelinje kan dras mellan tingsrättsarkiven och stadsarkiven. Arkivarierna vid tingsrättsarkiven upplever överlag arbetsförutsättningarna som mer fördelaktiga för att leva upp till OSL än arkivarierna på stadsarkiven. Tingsrättsarkiven är en del av en större juridisk domstolsorganisation, vilket innebär att det finns väldigt många jurister tillgängliga inom den större institutionen som arkiven verkar inom. Alla tre arkivarierna på tingsrättsarkiven lyfte deras tillgång till olika typer av juridiskt kunniga människor vid komplicerade sekretessprövningar. Respondent 1, som är ensam arkivarie vid sitt arkiv, tycker sig vara lite bortskämd med det bistånd i form av jurister som finns tillgängligt vid svåra sekretessfrågor. Hen hävdar att ”det är inte så att jag pluggar lagen där och sitter och drar paragrafer eller så, det är rätt sällsynt”.

Respondent 3, som är arkivarie vid det andra tingsrättsarkivet, lyfter arkivets goda resurser när det gäller sekretesshantering. Genom deras tillgång till stödfunktioner inom organisationen har de dels tillgång till jurister som är under sin domarutbildning, dels sekretessdomare på respektive avdelning på domstolen. Respondent 2, som är gruppleddare på samma arkiv, gav ett exempel för hur processen vid sekretessärenden kan se ut. Det börjar med att arkivarierna gör en inledande bedömning, och hen påpekar att det även inom deras arkivgrupp finns specialkompetenser som kan vara nyttiga. Skulle de under detta skede stöta på hinder eller svårigheter kan de därefter vända sig till de administrativa fiskalerna och till sekretessdomare som generellt sett har mångårig domarerfarenhet. Skulle fallet vara kopplat till GDPR har de en särskild person som kan ta hand om frågor av den karaktären. Utifrån Lipsky och gräsrotsbyråkrati kan här utkristalliseras en typ av rutin som är etablerad av gräsrotsbyråkrater för att kunna efterleva OSL. På det hela konkluderade respondent 2 att när det gäller sekretessfrågor har de mycket resurser när det gäller kunnig personal. De båda instämmer även med varandra att detta bidrar till att de på sitt arkiv är tåliga när det gäller tidspress och hög arbetsbelastning.

Arkivarierna på båda tingsrättsarkiven är alla dessutom övertygade om att de har kontroll över sekretess på sina arkiv. En stor del av detta förklarades genom tillgången till kunnigt folk, så som beskrivs ovan, men det finns även andra bidragande faktorer. Respondent 1 lyfter fram att den typ av material som oftast begärs ut – domar – är en fördel eftersom det sällan är sekretess i dem. Om det dock skulle finnas vissa delar som är under sekretess är detta uppmärkt, och det är information som då hålls separat och lämnas inte ut. Därför är det inte en risk, menar respondent 1. Andra handlingar som begärs ut som oftare innehåller sekretess, till exempel förundersökningsprotokoll, är sådant som juristerna bedömer istället. Därutöver påtalar respondent 1 av vikten att alltid ha sekretessen i bakhuvudet vid utlämnande av allmänna handlingar. Hen poängterar att det måste finnas en medvetenhet och ett övervägande kring materialet som lämnas ut, särskilt om det inte är helt självklart icke-sekretess över handlingen. Den enda risken respondent 1 egentligen nämner är den mänskliga faktorn, och att hen därför måste undvika att bara utföra sina uppgifter på automatik.

Respondent 2 vid det andra tingsrättsarkivet menar att det inte finns någon risk beträffande kontrollen över sekretessen och att de är noggranna. En viktig aspekt bakom detta som betonas för god sekretesshantering är utbildning av ny personal. En del av introduktionen

för ny personal är att verkligen inskräpa vikten av sekretess och att god sekretesshantering ingår i de utbildningsinsatser som säkerhetschefen driver om informationssäkerhet. Wyndon och Tang poängterar också vikten av utbildning av arkivarier när det gäller sekretess. Dock lyfter de inte bara kunskaper om att veta när något ska sekretessbeläggas, utan även när så inte är fallet. Onödig sekretessbeläggning kan hämma forskning, undertrycka marginaliserade människors berättelse och överlag skada arkivens anseende (Wyndon & Tang, 2022, s. 11). Detta är ett perspektiv som ingen av de intervjuade arkivarierna tar upp, vilket tyder på en övergripande avsaknad av åtanke kring negativa konsekvenser av att inte lämna ut en handling jämfört med att lämna ut en handling. Tesen stöds även av Persson och Stensson, som menar att även fast svensk lag främjar akademisk forskning, omsätts det inte alltid inom arkiven (Persson & Stensson, 2020, s. 2).

Överlag upplever alltså arkivarierna på tingsrättsarkiven goda förutsättningar för att leva upp till OSL och inte några risker överhuvudtaget som bottnar i arbetsförutsättningar. Det förklaras till stor del av att deras handlingsutrymme, i detta fall att tolka och ta beslut utifrån OSL vid svåra sekretessbedömningar, underlättas av hjälp från jurister. De lyfter heller inga negativa omständigheter som äventyrar kontroll över sekretess, vilket inte är fallet för arkivarierna på stadsarkiven.

På stadsarkiven poängterades både styrkor och svagheter när det gäller OSL och sekretess. På det ena stadsarkivet, där respondent 4 är stadsarkivarie, framstår ett liknande samarbete med jurister som på tingsrättsarkiven, där jurister kan bistå i de svårare fallen. Orsaken till att detta är möjligt beror på att stadsarkivet är organiserat under stadens stadsledning, vilket gör att det finns möjligheter till samarbete på ett sätt som inte hade varit möjligt om de var organiserade under en annan förvaltning, tror respondent 4. Stadsarkivarien sitter till exempel i samma ledningsgrupp som juristchefen och anser att stadsarkivet har goda förbindelser med den juridiska avdelningen. Juristerna beskrivs som deras goda kollegor, och stadsarkivet får i stort sett all den hjälp de behöver. Så när det uppstår svåra frågor om sekretess tar de hjälp av jurister, vilket konkret händer ungefär vid något tillfälle varannan vecka. Däremot påtalar respondent 4 att kompetensen att ta hand om sekretessfrågor finns hos arkivarierna på stadsarkivet, men att det handlar om att vara extra säker eftersom en potentiell överklagan innebär så mycket merarbete. Därför ser de till att använda detta stöd som finns tillgängligt för att undvika en sådan resurskrävande process. Precis som hos tingsrättsarkiven kan alltså arkivarierna vid detta stadsarkiv också få stöd i

ärenden som kräver att handlingsutrymme används för tolkningen av handlingar utifrån OSL. Det kan återigen förstås som en rutin som etablerats för att efterleva OSL till bästa möjliga förmåga.

Respondent 4 uttrycker även att de har kontroll över sekretess genom att sekretessärenden får hög prioritet. Det är viktigt att det får ta den tid det tar, och ibland kan det ta väldigt lång tid. De ska inte låta stress påverka kvaliteten när det gäller sekretess, eftersom det kan innebära konsekvenser i form av skada och men. Hen menar att det faktum att stadsarkivet ligger organisatoriskt under stadsledningen ger en extra trygghet, eftersom det medför en förståelse för att ordentlig kontroll över sekretess kräver mycket tid. Detta kan utifrån gräsrotsbyråkrati betraktas som en arbetsmiljö som tillåter adekvat utnyttjande av handlingsutrymme genom att arkivarierna känner sig tillåtna att lägga den tid som krävs för att hantera sekretessärenden korrekt.

En intressant kontrast kan här göras med ett amerikanskt perspektiv. Wyndon och Tang, som undersöker tillgångsbegränsning inom arkiv i USA, identifierar arkivariers medvetenhet kring konsekvenserna och betydelsen deras beslut kan få, precis som respondent 4 redogör för. Skillnaden är att från de amerikanska arkivarierna framhävs en medvetenhet om att felaktiga beslut kan medföra risker för ens egen anställning (Wyndon & Tang, 2022, s. 1). Detta är inte en oro som framhävs av någon de intervjuade arkivarierna vid de svenska arkiven, vilket tyder på att det inte finns samma risker med att göra misstag i en svensk kontext som i en amerikansk kontext.

Respondent 4 lyfter också socialtjänstens handlingar som extra svårt när det gäller sekretess. Dock får de stöd av socialtjänstens egna jurister som hjälper till vid sådana ärenden, vilket inte är fallet för arkivarierna på det andra stadsarkivet. Både respondent 5 och 6 vid det andra stadsarkivet tycker att de på sitt stadsarkiv är bra att göra rätt för sig när det gäller sekretess. Respondent 5 menar att de är noggranna och nitiska överlag, och respondent 6 känner sig trygg i att de gör sakliga bedömningar så korrekt det kan bli. Dock påpekar den sistnämnda, liksom respondent 1, att det såklart finns en mänsklig faktor som kan utgöra en risk, vilket kan förstärkas av arbetsbördan.

Handlingar från socialtjänsten behöver i princip alltid sekretessprövas, och det kan vara omfattande akter. Respondent 6, som har extra tillsynsansvar, gav ett exempel på en svår situation som kan uppstå vid deras stadsarkiv. En arkivarie kan få ett ärende där någon har begärt ut en akt på omkring sjuhundra sidor – alltså mycket sidor som måste granskas. Både respondent

5 och 6 var öppna med att den arbetsbelastning som situationen ovan medför har sin påverkan på kvaliteten på sekretessbedömningarna. Respondent 6 uttrycker sig som följande:

Jag kan absolut tänka ibland att jag har, att man har haft amen ni vet såhär sjuhundra sidor liksom som man ska gå igenom att till slut så, också har man inte riktigt tiden till att gå igenom det minutiöst på det sättet man skulle vilja att, och så har man tre fyra ärenden till i samma mängd, att man, ja men att man till slut nästan bara såhär, ja, jag vet inte att man liksom skumläser nästan [respondent 5 säger ja] för att man såhär, ja men om jag hittar någonting väldigt värdeladdat här i men annars, för att [ohörbart] stresskänslan man känner att man behöver bli klar någon gång.

Tveklöst är det en sårbarhet när en sådan stor mängd sidor behöver granskas. Det medför enligt respondent 5 en tidsbrist och stress som innebär ” att man kanske blir mer benägen att göra fel eventuellt”. Hen menar att det finns en stresskänsla över att arbetet måste bli klart någon gång, och att de inte riktigt har tid att gå igenom texterna så minutiöst som de skulle vilja. Det blir lättare till hands att skumläsa delar av texten till följd av dessa förutsättningar.

Dessa förutsättningar skiljer sig från de hos de övriga arkiven. Tingsrättsarkiven utsätts inte för samma typ av arbetsbelastning eftersom de inte har socialtjänstakter i sina arkiv. Det andra stadsarkivet har likadant material, men de har ett stöd bortom de egna arkivarierna i form av jurister som kan bistå. Stadsarkivet där respondenterna 5 och 6 arbetar har inte samma tillgång till jurister och behöver därför ta hand om de svåra juridiska frågorna själva. De är alltså mer utlämnade till sig själva att använda handlingsutrymme för att fatta beslut om sekretess, samtidigt som materialet som ska tolkas är enormt omfattande. Där ser respondent 5 även en svaghet i att de inte heller har den tid de skulle behöva till att hålla sig uppdaterade och läsa på om den relevanta lagstiftningen. Det är på det hela alltså mer utmanande arbetsförutsättningar för att tolka och efterleva OSL vid detta stadsarkiv när det gäller sekretessbedömningar.

En intressant diskussion utspelade sig under intervjun om hur de själva bedömer sekretess. Respondent 6 påtalar att lagstiftningen är formulerad på ett sätt som lämnar tolkningsutrymme åt handläggaren och att det är tydligt att det skiljer sig åt ganska mycket i hur arkivarierna gör bedömningar. Både respondent 5 och 6 tycker att de har hittat en bra lösning på att hantera svåra sekretessbedömningar när det finns tolkningsutrymme. De berättar om ett exempel där två tidigare medarbetare före deras tid representerade två ytterligheter när det gäller att vara liberal och restriktiv i bedömningar. Respondent 6 gav detta som illustrerande exempel på hur

svårt det kan vara att veta vad som är rätt bedömning. Dessa ytterligheter anser de inte finnas kvar längre, vilket de ser som ett steg i rätt riktning. Ett eftersträvansvärt mål enligt dem båda är att det inte ska spela någon roll vem som handlägger ett ärende för vad beslutet blir, och de tycker att de har lyckats hitta en gemensam nivå som enskild institution i bedömningar av sekretess.

Ska detta tolkas utifrån gräsrotsbyråkrati kan det förstås som att det tidigare fanns ett större handlingsutrymme vid sekretessbedömningar, där större ytterligheter gjorde det svårare att fastställa var på spektrat beslut skulle hamna. Idag är handlingsutrymmet mindre då de kommit fram till en gemensam nivå – med andra ord ett avsmalnat spektrum som gör det lättare att fatta ett beslut. Det kan även ses som en etablerad norm inom den yrkesmässiga omgivningen som vägleder beslutsfattandet. Detta ter sig vara extra viktigt för medarbetarna på detta arkiv under tidsperioder med mycket sekretessärenden. Under sådana perioder med hög arbetsbelastning och tidspress hjälper ett mindre tolkningsutrymme – med andra ord ett mindre handlingsutrymme – för att kunna ta beslut om sekretess. Liknande önskemål efterfrågas från kommunarkivarier enligt Röös, som menar att en osäkerhet uppstår när det finns otydliga lagar och regler att tillgå. De upplever också att det går snabbare att ta beslut när handlingsutrymmet är mindre och att det är mindre risk för att felaktiga beslut fattas, vilket väl speglar åsikten för hur respondenterna 5 och 6 (Röös, 2025, s. 3).

Även om de anser sig ha hittat en bra lösning på dessa svårigheter lyfts samtidigt att det finns saker att förbättra kring detta. Respondent 6 anser att det har varit upp till arkivarierna själva att skaffa sig rätt förutsättningar att kunna tillämpa lagstiftningen korrekt i deras bedömningar. Hen menar att tydligare struktur för hur socialärenden ska genomföras borde införas. Därtill borde riktlinjer från på ett institutionellt plan tas fram för att tydliggöra hur lagstiftningen ska eller kan tolkas. Det efterfrågas alltså rutiner som ska fungera som stöd och strategier för att klara av det dagliga arbetet, likt vad de övriga arkivarierna har vittnat om.

En problematik med att leva upp till OSL, som endast respondent 4 uttryckte sig kring, var kontroll över digital information. Det rör sig specifikt om kontroll i molnbaserade verksamhetssystem ute på förvaltningarna som så småningom ska levereras till arkivet. Respondent 4 uttryckte sig som följande:

Det brukar komma upp diskussioner kring hur säkert är det att ha det här i molnet? Vem har åtkomst? Vem kan ändra i beslut? Vem kan läcka hemlig identitet? Vi har ofta sådana här diskussioner med dem här ute på förvaltningarna. Och vi ser stora risker med den här okunskapen, för att vi säger att det är okunskap, det är inte ovilja, det är okunskap, att man inte tänker längre än näsan räcker helt enkelt, utan man måste tänka längre. Vem har åtkomst? Du har tagit ett beslut – vem kan gå in och ändra i beslutet? Vem läser loggarna? Vem garanterar det här? Är du säker på att tjänstepersoner som har slutat jobba verkligen är avstängda från systemen? Alltså där finns en uppsjö av frågor om det här med åtkomst till information.

I citatet redovisas en mängd frågor och bekymmer som rör potentiella faror som finns med molnbaserade verksamhetssystem. Det handlar främst om vem som har tillgång till information, hur någon kan ändra på information och hur information kan spridas. Att köpa och sälja information som egentligen inte ska lämnas ut är ett ökande problem, enligt respondent 4.

Respondent 4 menar vidare att de måste lägga mycket resurser på att utbilda kollegor att molnbaserade verksamhetssystem inte är säkert. Men det är svårt att få igenom förändring. Nämnderna i staden beskrivs som extremt självständiga, och det är ett ständigt jobb att uppmärksamma dem på säkerhetsbrister som finns med molntjänster. Respondent 4 attribuerar bristen på säkerhet till okunskap. Förvaltningarna och nämnderna måste förstå säkerhetsrisken, och det krävs förändring för att faktiskt leva upp till lagstiftningen. Ett förslag från respondent 4 till en lösning till detta problem är att förvaltningarna och nämnderna borde anställa egna arkivarier och helst nyutbildade som oftast är duktiga på sådana frågor. Denna typ av bekymmer är det endast respondent 4 som lyfter, men liknande resonemang redogör Persson och Stensson för i sin undersökning. Det är dock på motsatt håll – att arkivarierna känner att de har stor kontroll över materialet när det är inom institutionen, men att kontrollen försvinner när informationen släpps iväg från institutionen genom digital teknik, exempelvis molntjänster. Resonemanget är i princip likadant, men arkivarierna från den undersökningen föreslog ett annat sätt att bemöta detta, nämligen genom att ändra i lagstiftningen så att modern digital teknik adresseras (Persson & Stensson, 2020, s. 8).

Respondent 4 menar även att den nuvarande omvärldssituationen påverkat sekretesshanteringen på deras stadsarkiv. Civilförsvaret som håller på att byggas upp har börjat ställa krav på att de ska sekretessbelägga handlingar som inte tidigare har varit sekretessbelagda.

Det rör sig om basfunktioner i samhället, som exempelvis vattenledningar och el, som begärs omfattas av sekretess:

Då ringer de hit här och säger att vi ska sekretessbelägga och då säger vi: jättebra det kan vi göra, ni får ge oss en lagparagraf, och det är väldigt svävande just nu. Så där har vi en svårighet. Så att när vi har till exempel frågor från [lokalt företag], så ringer vi till vår säkerhetsavdelning och frågar ska vi lämna ut det här? Det behövde vi inte för två år sedan. Så det har ändrat sig.

Respondent 4 menar att det i nuläget är mycket högre krav på att sekretessbelägga vissa handlingar samtidigt som det är svävande och oklart huruvida handlingarna har lagstadgad rätt att sekretessbeläggas eller inte. Problemet är inte isolerat utan det finns liknande exempel på andra institutioner. I Kumla kommun till exempel, uppmanades anställda att ”utmana offentlighetsprincipen” eftersom det fanns en oro kring utlämnande av information som kunde skada säkerheten, särskilt efter flera förfrågningar som verkade kartlägga svagheter, bland annat kring samhällsviktig infrastruktur. Detta riktade Justitieombudsmannen kritik mot som ”ett försök att begränsa den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna handlingar” (Kraft, 2025). Tillvägagångssättet i Kumla kommun skiljer sig visserligen från respondent 4:s stadsarkiv, men de båda fallen illustrerar tillsammans det faktum att arkivarier ställs inför nya utmanande situationer som en följd av nya förutsättningar utifrån en förändrad omvärld. Detta kräver att handlingsutrymme används för att ta beslut i frågor och anspråk kring säkerhet som kolliderar med OSL på ett sätt som inte varit aktuellt tidigare.

### 5.3 Tryckfrihetsförordningen

När det gäller tryckfrihetsförordningen var det många synsätt och resonemang som delades mellan de intervjuade arkivarierna. Det var egentligen ingen som upplevde att det egna arkivet hade bekymmer med att lyckas efterleva kravet på att lämna ut allmänna handlingar på begäran. Det var endast respondent 4, stadsarkivarien, som resonerade kring en situation där det kan uppstå problematik med att upprätthålla denna tjänst. Det är när politiker vill att något inte ska lämnas ut. Politiker som ”har gjort vissa saker, tagit vissa beslut som de kanske ångrar” visar ibland ett intresse av att vissa handlingar som begärs ut inte ska bli utlämnade, enligt respondent

4. Till deras stadsarkiv kommer det två lokala tidningar minst en gång i veckan och gräver, vilket inte är så populärt bland vissa politiker. Detta är en situation, likt den som Ketelaar redogör för, som skulle kunna påverka en arkivaries bedömning. Han menar att arkivarier är beroende och påverkas av legala, politiska, kulturella och professionella normer i deras roll att tillgängliggöra eller begränsa tillgänglighet gentemot användarna (Ketelaar, 2023, s. 290-291). Dock låter de inte vid detta arkiv denna politiska påtryckning påverka den rättfärdiga utlämningen av handlingar. Om en politiker vill stoppa en utlämning, men inte har någon lagparagraf för att motivera sekretess, lämnas handlingen alltid ut på begäran.

Det är dock egentligen inte detta som är det stora problemet, utan det gäller handlingar som är planerade att komma till stadsarkivet men som ännu inte har levererats. Det har hänt att handlingar inte har levererats enligt dokumenthanteringsplanen, eftersom politiker vet att de på stadsarkivet kommer att lämna ut handlingarna, även när det gäller extremt känsliga politiska frågor. Vid denna situation finns det inte heller mycket att göra som arkivarie. Respondent 4 uttryckte sig som följande: ”vi kan bara lämna ut handlingar som har kommit in till stadsarkivet, vi kan ju inte lämna ut några andra handlingar”.

Utöver nämnda problematik uppgavs inga oroligheter när det gäller att efterleva rätten att ta del av allmänna handlingar. När det gäller skyndsamhetskravet i TF kan det däremot uppstå försvårande omständigheter, fastän samtliga arkivarier har en någorlunda likadan tolkning av den vaga formuleringen ”genast eller så snart det är möjligt” (TF, 1949:105, 2 kap. 15 §). De beskriver alla en typ av tolkning som går ut på att det är beroende av det aktuella fallet, eller som respondent 2 uttryckte det, ”från fall till fall, ärende till ärende”. Det finns ingen tolkning som kan passa för alla typer av situationer, vilket gör att det måste bedömas utifrån varje enskild situation – en typiskt omständighet inom ramarna för gräsrotsbyråkrati.

Respondent 2, gruppleddaren vid tingsrättsarkivet, resonerar kring otydligheten i lagstiftningen. Det finns riktlinjer, men det är i slutändan ändå en tolkningsfråga. För ärenden av enklare karaktär, exempelvis domar, tycker respondent 2 att de ska handläggas omgående. Respondent 3 säger att det vanligaste är att sådana ärenden hanteras på dagen, men att det kan ta en till två dagar. I den ordinarie verksamheten har de två resurser som dagligen sysslar med utlämnande. För ärenden av komplex karaktär, till exempel om en begäran skulle beröra tusentals handlingar, tycker respondent 2 att det kan få ta några dagar till en vecka. Dock vill de inte säga att det finns någon maxgräns för hur lång tid det får ta, utan att det helt beror på

förutsättningarna. Gäller det stora mängder handlingar, eller av andra orsaker som kräver mer resurser, ser de till att prioritera om i verksamheten och sätter mer arbetskraft på det specifika ärendet. De anpassar alltså sin ordinarie verksamhet för att kunna efterleva skyndsamhetskravet. Respondent 2 lyfter därtill en aspekt som påverkar tidsramen för utlämning, och det är det faktum att de för sin egen skull vill avsluta ärenden så fort det går i möjligaste mån. Även om de anser sig fortfarande hålla sig inom ramen för skyndsamhetskravet, vill de inte dra på saker för att det innebär en arbetsbörda för dem.

Respondent 1 vid det andra tingsrättsarkivet delar i stort sett samma uppfattning om skyndsamhetskravet. Om det handlar om en enkel begäran anser respondent 1 att det ska hanteras och lämnas ut inom en arbetsdag. Vid ärenden av komplex karaktär däremot, som tar ganska lång tid att gå igenom, uppges en vecka som rimligt tidsomfång för att avsluta ärendet. Sedan finns där en omständighet bortom lagstiftningen som hen anser har betydelse för hur hen använder sitt handlingsutrymme. Om den som begär handlingen uttrycker att de är i behov av handlingen snabbt är hen medhjälpig, och låter ärendet få lite mer prioritet.

Detta resonemang påminner om en slutsats som Grönroos drar – att bedömningar inte enbart baseras på lagstiftning. Grönroos identifierar två kontrasterande etiker som arkivarier kan basera bedömningen på: en legalistisk etik och en omsorgsetik. Med den sistnämnda tar arkivarien i beaktande hur arkivanvändaren kan tänkas påverkas av beslutet som tas, och inte enbart utifrån vad lagstiftningen säger (Grönroos, 2025, s. 188). Respondent 1 kan alltså sägas utgå ifrån en omsorgsetik eftersom det tas i beaktande hur den som begär handlingen påverkas av hur snabbt ärendet handläggs och får därför mer prioritet än vad lagstiftningen bestämmer. Därutöver överensstämmer agerandet med det alternativa narrativet om gräsrotsbyråkrater som Maynard-Moody och Musheno presenterar. Det går ut på att gräsrotsbyråkrater i högre utsträckning agerar utifrån individer och omständigheter snarare än utifrån regler och lagar (Maynard-Moody & Musheno, 2000, s. 329-330).

Om vi riktar fokus mot stadsarkiven finns även där svar med liknande tidsram. Respondent 4 hävdar att 95 procent av ärenden av enklare karaktär, som betyg eller diarieförda handlingar, hanteras inom två arbetsdagar. Likt ett av tingsrättsarkiven har även detta stadsarkiv två resurser som dagligen jobbar med utlämning av ärenden, och respondent 4 menar att om de inte hade haft den bemanningen de har på stadsarkivet hade de inte kunnat klara av skyndsam handläggning. Respondent 4 resonerar därtill, likt respondent 1, kring faktorer utöver lagstiftning

som relevanta för den skyndsamma handläggningen. Hen menar att ärenden ska ta så kort tid som möjligt, eftersom det finns personer som kanske inte kan göra färdigt sitt arbete om de inte levererar och att det vore ”fruktansvärt osolidariskt att inte ta tag i ärendena”.

Det finns alltså en moralisk aspekt som drivande faktor när det gäller skyndsam handläggning och användning av handlingsutrymme, vilket utifrån Lipsky kan förstås som en kulturell norm på arbetsplatsen som påverkar arkivarierna i deras utförande av arbetsuppgifter. Det stämmer även väl överens med Ketelaar att arkivarier kan påverkas av kulturella normer (Ketelaar, 2023, s. 290-291). Likaså rimmar det väl med Dunér och Nordströms uppfattning om att gräsrotsbyråkrater använder handlingsutrymme utifrån tre nivåer, där moral utgör en nivå, liksom exemplet ovan, bredvid lagstiftning och organisation (Dunér & Nordström, 2006, s. 438).

Respondenterna 5 och 6 vid det andra stadsarkivet var också eniga om att den skyndsamma handläggningen beror på ärendetypen, och att den enklaste formen av ärende, till exempel betyg, kan hanteras inom en halvtimme från det att förfrågan inkommer. De anser även överlag att de är bra på att svara inom en rimlig tidsperiod. Likt de andra arkivarierna uttrycker respondent 5 också att det inte riktigt går att besvara ärenden med den skyndsamma frekvensen när frågorna är orimligt stora, alltså exempelvis när det rör sig om otroligt stor kvantitet av handlingar. Däremot menar de, till skillnad från de andra arkivarierna, att den skyndsamma handläggningen påverkas av de rådande omständigheterna på den egna institutionen. Tiden det tar att lämna ut handlingar kan på detta arkiv variera mer beroende på hur arbetsbördan på arkivet i stort ser ut. Under perioder med exceptionellt hårt tryck så har de behövt ”tumma lite på det här med vad skyndsamt egentligen innebär”, enligt respondent 5. De upplever alltså en grad av arbetsbelastning som får dem att behöva kompromissa med hur de idealistiskt hade önskat att hantera ärenden utifrån TF. De behöver använda sitt handlingsutrymme för att tolka tidsomfånget som längre än vad som hade varit fallet vid gynnsammare arbetsförutsättningar.

Respondent 6 resonerar även kring andra organisatoriska faktorer som kan påverka tillämpningen av TF. Även om hen anser att alla arkivarier vid deras arkiv som arbetar med utlämning av allmänna handlingar är förhållandevis snabba, så kan det skilja sig åt hur lång tid det tar beroende på vem som handlägger ärendet, vilket i hög utsträckning beror på övriga arbetsuppgifter så som tidigare nämnts. Där tycker respondent 6 att en högre grad av samordning hade varit fördelaktig. Alla borde alltid svara inom en viss tidsperiod, och demokratiprincipen borde tillämpas när det gäller att hantera ärenden i den ordning de inkommit. Respondent 6

resonerar även kring det faktum att alla på stadsarkivet besitter vissa expertkunskaper som är fördelaktiga för vissa typer av frågor som inkommer. När en person med en viss typ av expertkunskap är ledig, samtidigt som en fråga som kräver just den specifika expertkunskapen inkommer, kan det då inte hanteras på samma sätt som annars. Hen menar att det inte borde spela någon roll när en person skickar in en förfrågan för hur kvaliteten på handläggningen är.

Grönroos har också identifierat det som respondent 6 tar upp. De arkivarier hon har intervjuat och de olika arkiv hon har besökt har olika praxis i hur de resonerar i sina bedömningar om sekretess, med resultatet att olika beslut fattas kring samma typ av information. Hon har även sett att detta sker inom samma arkiv, som respondent 6 vittnar om att det tidigare har varit på deras arkiv. Det finns flera orsaker till att det blir såhär, bland annat oklarheter i lagstiftning eller varierande kompetens hos den beslutande arkivarien. Ofta finns det inget rätt eller fel, utan det är en gråskala som färgas av den specifika etik som appliceras, till exempel legalistisk etik eller omsorgsetik så som tidigare nämnts. Med det sagt lyfter Grönroos, precis som respondent 6, det problematiska utfallet utifrån användarnas perspektiv i att beslutet som fattas för ditt ärende ”beror på vart du bor, eller till och med vilken arkivarie som råkar hantera din begäran” (Grönroos, 2025, s. 189). Samma slutsats drar även Ketelaar som menar att arkivariens handlingsutrymme medför en makt som används utifrån arkivariernas professionella erfarenhet och personliga läggning (Ketelaar, 2023, s. 290-291). Valge och Kibal noterar också den skillnad en användare av arkiv kan uppleva beroende på sin geografiska belägenhet utifrån en internationell kontext. Även om lagstiftningen är ganska lik mellan många länder, finns det skillnader i viktiga frågor, vilket är en följd av att det inte finns en gemensam internationell arkivpraxis (Valge & Kibal, 2007, s. 211).

Till sist, när det gäller tillämpning av TF, kan ett tillvägagångssätt eller ett bruk av handlingsutrymme som samtliga arkivarier använder vid utlämnande av allmänna handlingar identifieras. Alla framhåller att om en handling inte kan lämnas ut omgående, behöver de tidigt kommunicera med personen som skickar in en förfrågan om att ärendet kommer att ta lite längre tid att behandla. Det handlar dels om att informera beställaren och få denne att förstå varför det kommer ta längre tid, dels för att skapa tid åt sig själv att kunna hantera frågan som ställs. Genom detta tillvägagångssätt utnyttjar de alltså handlingsutrymmet, vilket är möjligt genom den vaga formuleringen i TF, för att skapa sig själv tidsmässigt spelrum i att hantera ärendet. Det kan även ses som ett användande av intentionell makt som Dunér och Nordström skriver om. De

belyser nödvändigheten av att gräsrotsbyråkrater utvecklar tekniker för att hitta en balans mellan krav och förväntningar. I deras fall identifierade de att intentionell makt användes av biståndsbedömare för att påverka de sökande att anpassa sina behov och krav utifrån rådande förutsättningar (Dunér & Nordström, 2006, s. 438). Precis samma teknik kan identifieras i denna undersökning.

## 5.4 Arkivlagen

Angående den del av ARKIVL som berör varför handlingar ska bevaras – för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, tillgodose behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och tillgodose forskningens behov – föreligger en intressant frånvaro i intervjuerna. Frågorna som ställdes kring ARKIVL var inledningsvis öppna, och dessa tre punkter nämndes inte specifikt av mig som intervjuare. Endast en av de sex intervjuade arkivarierna tog upp detta under intervjun. Det var respondent 1 som sa att hen inte tycker sig behöva göra så många överväganden kring varför vissa handlingar ska sparas eller inte. Hen menar att lagen finns där för att vid skapandet av styrdokument visa varför vissa handlingar ska sparas eller gallras, men att det inte är något som behöver övervägas. Respondent 1 beskriver det som att det är ”en liten pappersprodukt att någonting bevaras för forskningens skull eller så, för att jag har nog aldrig stött på något som inte redan sparas av andra skäl”. Denna uppfattning, och det faktum att de övriga fem arkivarierna inte nämnde de tre punkterna överhuvudtaget, visar att dessa inte har någon särskilt stor aktiv roll i arkivariers dagliga beslutsfattande, även om de såklart har en betydande bakomliggande inverkan. Det framstår alltså inte som att arkivarierna i någon större utsträckning skulle behöva använda handlingsutrymme för att ta beslut i om och varför något ska bevaras eller inte utifrån dessa punkter i ARKIVL.

Angående ordningskravet i ARKIVL, alltså att arkivet ska vara förtecknat och sökbart, uttrycker respondenterna olika grad av tillfredsställelse. Respondenterna 2 och 3 tycker att ordningen överlag på arkivet är bra och att de har arkiv som är sökbara. De är främst nöjda med nyare handlingar som inkommer där de har ett ärendehanteringssystem som hjälper dem att hålla det ordnat och sökbart. Varje mål får ett unikt nummer, och de kan söka efter handlingar utifrån parametrar som namn, person- och organisationsnummer. Dock säger respondent 2 att när det gäller det äldre materialet, och då framförallt de fysiska handlingarna, så pågår det ett arbete med

förtecknande och ordnande. Hen gav inte mer information än så, men det insinueras alltså att det äldre materialet inte är helt ordnat och förtecknat, men att det är något som de jobbar kontinuerligt med. Däremot anses inte detta vara något större problem, baserat yttrandet av respondent 2, att ”jag skulle ju inte vilja påstå att det liksom bryter mot arkivlagen, inte alls”.

Även respondent 1 anser att ARKIVL kan efterlevas, men hen resonerar kring en del utmaningar som finns. För det första ser respondent 1 en utmaning i hur man förtecknar digitala handlingar bäst, och framförallt hur handlingar som är delvis digitala och delvis fysiska förtecknas. Hen ställer sig själv frågan hur det ska framgå på bästa sätt. Det finns alltså ett handlingsutrymme i hur detta ska organiseras, vilket beskrivs som en utmaning. För det andra uttrycker respondent 1 vikten av att arkivet är sökbart, men att förteckning är något som behöver prioriteras ned en del till förmån för andra mer akuta arbetsuppgifter. Förteckningsarbetet är något som hen arbetar med och uppdaterar årsvis, men det får ske de dagar det finns tid över. Ett tydligt bruk av handlingsutrymme framstår hos båda tingsrättsarkiven. De är både på det klara med att ordnandet och förtecknandet är något som måste göras – och något som i en idealvärld borde göras direkt – men utifrån arbetsförutsättningar med andra brännande sysslor är inte detta möjligt, och därför får detta arbete ske i andra hand.

Arkivarierna på stadsarkiven pratar i lite högre utsträckning om utmaningar med att hålla arkivet ordnat. Respondent 4 tar återigen upp problematik med material som levereras till arkivet, och det handlar främst om digitala handlingar från förvaltningarnas verksamhetssystem. De har en bristfällig ordning som skapar problem vid eftersökning, och det kan exempelvis beröra personnära akter från vården eller socialtjänsten. Hen härrör den bristande kvaliteten till att de inte är i mål med sin digitalisering än, men tillägger att det är på väg att bli det om ungefär två, tre år. När det levereras material till arkivet med bristande kvalitet uppstår en situation där ett beslut måste tas – handlingsutrymme måste utnyttjas – om vad som ska göras med materialet.

Respondent 4 väljer att stödja förvaltningarna i sådana situationer. Hen berättar att de har skickat tillbaka material med bristande kvalitet förr, och att det då inte kommit tillbaka igen. Resonemanget utifrån erfarenheter blir därför att vid ovan nämnda omständigheter inte skicka tillbaka inlämnat material, eftersom de inte vet vad som kommer att hända med det. Därför väljer de att stödja dem och tillsätta resurser, en extraarbetande student exempelvis, som kanske egentligen skulle ha gjort något annat, till att höja kvaliteten på det levererade materialet. Respondent 4 nämner inte det själv, men det framstår som att den goda bemanningen är en

möjliggörande faktor till att sådana situationer kan hanteras på detta sätt – till att handlingsutrymmet är anpassat för att välja detta tillvägagångssätt.

Respondenterna 5 och 6 vittnade överlag om utmaningar med att hålla arkivet ordnat. Respondent 6 menar att de inte riktigt har tid och utrymme för att förteckna arkivet, bland annat i relation till fysiska leveranser. Just utmaningar med att ta emot nytt material som levereras till offentliga arkiv är något som Valge och Kibal framhäver, eftersom det är vanligt att tillgångsstatusen på handlingarna som inkommer är okänt (Valge & Kibal, 2007, s. 211). Vidare beskrivs det av respondent 6 som att hantverket blir åsidosatt för dag-till-dag-arbetet, vilket påminner om hur arkivarierna på tingsrättssarkiven uttrycker sig. När det gäller äldre handlingar menar däremot respondent 6 att det finns strukturer där handlingar är ordnade från sjuttio till åttio år tillbaka i tiden och fortfarande håller väl i dag.

Detta är en intressant kontrast till tingsrättsarkivet som upplevde utmaningar på motsatt håll – att det nya materialet blir förtecknat medan det äldre fysiska materialet behöver omsorg. Respondent 6 ser även en problematik i dessa rådande förhållanden utifrån det faktum att stadsarkivet ”i egenskap av tillsynsmyndighet skulle kunna vara lite bättre på att sopa framför egen dörr”. De borde alltså vara bättre på att efterleva de råd, stöd och riktlinjer som de förmedlar utåt till andra arkiv. Hen menar därtill att det borde finnas en tydligare plan på att förvalta arkivet och nämner aspekter som gallring, hur de jobbar med gemensamma kataloger digitalt och vilken typ av information de har där samt om den förvaltas korrekt.

Angående ARKIVL och kravet att hålla arkivet vårdat var de flesta respondenterna fåordiga. Arkivvård var en faktor ingick för respondent 6 i yttrandet om att hantverket som blir åsidosatt, och hen tycker även att det sedan tidigare borde finnas en plan för vård av arkivet. Dock fanns det en positiv förhoppning kring en arkivvårdsstrategi som kollegor har börjat arbeta med, där exempelvis en konkret arkivvårdsfråga som håller på att diskuteras är digitaliseringen av vissa ömtåliga typer av material. Respondent 5 hävdar samtidigt att omfånget av det materialet är så pass stort att det kommer att bli svårt att lyckas fullt ut och att det ”är nästintill omöjligt”. Det finns alltså en klar medvetenhet om att det ideala inte går att uppnå, vilket illustrerar kontrasten mellan ambitioner och begränsningar som är tydlig inom gräsrotsbyråkrati.

Respondent 4 nämnde endast kortfattat att de har godkända lokaler och uttryckte inga utmaningar. Respondent 2 menar att de inte bryter mot ARKIVL när det gäller vård av arkivet, men att de önskar att de kunde ha mer tid ägnad åt arkivvård. Den enda som uttryckligen sa att

tillräckligt med tid ägnas åt arkivvård var respondent 1. Arkivvård är något som respondent 1 tycker är kul och intressant, och därför känns det inte som något extra arbete. Åtgärder som temperaturkontroll, skadedjursarbete och förberedande arbete, till exempel om det skulle förekomma läckor – ”det går av sig själv”, menar respondent 1. Detta är ett exempel där handlingsutrymmet kan utnyttjas utifrån det personliga intresset. Vikten av arkivvård är uppenbar för alla arkivarierna, men det är upp till den individuella arkivarien och institutionen hur mycket omsorg det ska få, och som vi sett ovan har det nedprioriterat på flera håll. Så är inte fallet hos respondent 1, och det beror på att hen har ett extra intresse som gör att hen prioriterar det lite mer, vilket är en möjlighet som framstår utifrån det rådande handlingsutrymmet.

## 5.5 Prioriteringar

Vad gäller prioriteringar och kompromisser som behöver göras i arbetet gav respondent 1 uttryck för ett centralt antagande inom gräsrotsbyråkrati och denna undersökning: ”det är väl min tro att så är det på alla arkiv att du får alltid göra prioriteringar, och jag tror det är en liten fin idealvärld där man har det hundra procent perfekta arkivet”. Respondent 1 visar alltså en medvetenhet att arkivarien, som kan betraktas som gräsrotsbyråkrat, inte kan skapa ett felfritt arkiv så som det skulle se ut enligt en idealbild. Förutsättningarna för ett sådant arkiv saknas, vilket innebär att vissa aspekter måste prioriteras bort som annars enligt en ideal vision skulle tilldelats mer tid och omsorg. Däremot är respondent 1 nöjd med sin arbetssituation, eftersom trots att hen har väldigt mycket att göra, så finns det ganska få deadlines att förhålla sig till. Det innebär att även om det finns mycket som behöver göras, är det mycket av det som kan vänta, även om det såklart inte är optimalt.

Ett konkret exempel på något som bortprioriteras, vilket respondent 1 tror gäller för alla domstolar, är vård av handlingar på ohållbara format som VHS-band och CD-skivor. Sådana format inkommer inte så ofta längre, och det som redan finns är gammalt. Risken med dessa format är att när de väl plockas fram och blir insatta i en spelare så går de sönder eftersom de har en relativt kort livslängd. Trots detta ligger vården av dessa band långt ner på listan av saker som behöver göras, och respondent 1 beskriver det som att ”det kan tas hand om en vacker solig dag när alla resurser är på plats”. Risken är att den vackra soliga dagen aldrig kommer, vilket ter sig

som en möjlighet enligt respondent 1 som funderar på om detta arbete någonsin kommer att bli gjort.

Respondent 2 på det andra tingsrättsarkivet ger ett liknande exempel på en typ av uppgift som bortprioriteras, vilket är inbindning av gamla domstolsböcker. Ett typexempel som gavs var att om ett tidskrävande ärende inkommer, kan en medarbetare som håller på att arbeta med domböcker förflyttas till att istället hjälpa till med ärendet. På båda tingsrättsarkiven uppges alltså vård och omsorg av äldre material som exempel på arbetsuppgifter som måste stå åt sidan för mer akuta frågor. De uppvisar en vilja att faktiskt ta tag i de uppgifterna, men att arbetsförutsättningarna inte alltid tillåter det. Dessa beslut förefaller vara väldigt rimliga, men det som är intressant är att utifrån Lipsky betrakta det som en etablerad rutin eller strategi för att hantera arbetet. Det är ett utnyttjande av handlingsutrymme där något medvetet måste prioriteras ned med konsekvensen att det kanske aldrig blir gjort överhuvudtaget.

Både respondent 1 och 2 ger fler exempel på uppgifter som kan bli åsidosatta. Den förstnämnda nämner arbetet med styrdokument som något som ibland behöver pausas när väldigt mycket beställningar inkommer. Detta motiveras med att beställningar har skyndsamhetskravet över sig, medan styrdokument egentligen inte har någon fast deadline och därför kan förlängas. Liknande resonemang för hen över arbete med arkivförteckning. Respondent 1 upplever att det är något som ibland kan falla i glömska till förmån för mer akuta arbetsuppgifter. Däremot är det något som blir gjort under dagar då det finns tid över, till skillnad från det tidigare exemplet med ohållbara format. Där finns det alltså en inbördes hierarki mellan de mindre akuta arbetsuppgifterna där arkivförteckningen trumfar VHS-band och CD-skivor.

Respondent 2 ger ett specifikt exempel där de på sitt arkiv hade en situation där två olika arbeten med ordnande och förtecknande behövde göras inför leveranser till två olika slutdepåer. Då uppstod en prioriteringsfråga kring vilket arkiv som ska gå först, och detta är en situation där det då egentligen inte finns något korrekt svar utifrån några förutfattade riktlinjer, utan det är upp till arkivarien eller arkivarierna att använda handlingsutrymme och fatta ett beslut. I detta fallet valde de att ordna, förteckna och leverera de mindre av de två uppsättningarna material eftersom arbetsinsatsen för att få det gjort är mindre och att de därför kan slutföra leveransen snabbare och få det hela ur vägen. Detta är ett illustrerande exempel för små, om än kanske mindre viktiga, beslut som arkivarier behöver ta i sin arbetsvardag – små situationer där handlingsutrymme aktualiseras.

På stadsarkivet hos respondent 4 fanns det en tydlig nedprioriterad aspekt på institutionen – den utåtriktade verksamheten. Arbetet med att förmedla kulturhistoria och träffa medborgarna i staden är något de känt sig tvungna att skära ned på, vilket respondent 4 tycker är väldigt tråkigt. Detta motiveras med att utåtriktad verksamhet når få människor, samtidigt som det tar mycket resurser som behövs på annat håll. Hen menar även att det inte finns så mycket annat att skära ned på, baserat på det faktum att de i andra områden är lagstyrda i hög grad. Att lyckas uppfylla kravet på skyndsam handläggning lyfts som den största faktorn till nedprioriteringen av utåtriktad verksamhet. Därtill menar respondent 4 att ytterligare en orsak är att de på stadsarkivet har krav på sig från stadsledningen att arbeta mer med råd och stöd. Det är en del av digitaliseringen och en ny era med informationsförvaltning och informationsstyrning som kräver att verksamheterna ute i staden får råd och stöd, vilket kräver mer resurser än vad som tidigare behövts.

Respondent 4 avslutar sitt resonemang med att ta upp uppgifter som måste utföras, till exempel att ta fram ärenden, sekretesshantera, hålla öppet minst två timmar om dagen och arbeta med dataskydd. Dessa uppgifter kan de inte försumma, och därför finns det bara den utåtriktade verksamheten kvar att nedprioritera när resurserna ska fördelas. Respondent 4 upplever med andra ord ett väldigt litet handlingsutrymme i frågan om utåtriktad verksamhet. Begränsade resurser som ska fördelas på olika delar av verksamheten styrs och fördelas utifrån lagar och regler som arkivet måste följa, vilket i detta fall i hög utsträckning eliminerar möjligheten att utnyttja handlingsutrymme som kanske hade varit önskvärt.

Situationen på det andra stadsarkivet utgör en intressant kontrast till det som beskrivits ovan, eftersom den utåtriktade verksamheten får väldigt hög prioritet. Det gäller dels hur mycket resurser som tilldelas, dels enligt respondent 6 attityden kring detta. När det gäller attityden och hur diskursen kring olika delar av verksamheten ser ut, upplever respondent 6 en tydlig favör till den utåtriktade verksamheten på bekostnad av den dagliga verksamheten. Utåtriktad verksamhet får till exempel stort utrymme och höjs i veckobrev, medan ärendehantering inte får någon vidare aktning och bara nämns med någon enstaka mening. Respondent 6 månar om att det inte rör sig om missunnsamhet gentemot den utåtriktade verksamheten, men att det finns en ojämn fördelning i hur det värdesätts med tanke på hur viktiga andra delar av verksamheten faktiskt är.

När det gäller resurser så menar respondent 6 att den utåtriktade verksamheten även påverkar den övriga verksamheten. Mycket vikt läggs på att hålla öppet, vilket innebär att disken

på stadsarkivet måste bemannas. Den bemannas, som tidigare nämnts, enligt ett schema där anställda med andra arbetsuppgifter regelbundet behöver stå i disken, vilket upplevs vara ett hinder när det gäller de andra arbetsuppgifterna. Hen uttrycker det som att ”man förväntas lite såhär slåss för sin tid liksom”, och att ”det är upp till mig att själv lösa att jag får arbetsuppgifter från två håll”.

Respondent 6 anser att det uppdrag som hen primärt anställdes för att göra, nämligen tillsyn och råd och stöd, behöver åsidosättas till förmån för att stå i disken och handlägga ärenden under skyndsamhetskravet. Det sistnämnda beskrivs även här som en högprioriterad uppgift som går först när prioriteringar behöver göras, liksom det görs av samtliga intervjuade arkivarier. Respondent 6 har till följd av dessa två arbetsuppgifter, vilka egentligen ska vara sekundära enligt anställningsbeskrivningen, inte tillfredsställande kunnat arbeta med styrdokument, vägledning, tillämpningsanvisningar, gallringsutredningar, arkivredovisningar och råd och stöd mot resten av stadens förvaltningar i arkivfrågor. Respondent 6 upplever alltså en begränsning av sitt handlingsutrymme till följd av organisatorisk arbetsfördelning, vilket hindrar hen från att kunna utföra sitt arbete både utifrån vad hen själv tycker att hen borde göra och utifrån vad hen egentligen ska göra enligt arbetsbeskrivningen.

Respondent 5 gav också exempel på sådant som bortprioriteras till följd av ärendehantering och diskbemanning. Det rör sig till exempel om omvärldsbevakning och att avsätta tid att sätta sig in i relevant lagstiftning. Det handlar även om långsiktigt strategiskt arbete som blir åsidosatt för punktinsatser i stunden. Hen skulle önska att de kunde jobba mer kontinuerligt med att förbättra rutiner kring olika aspekter av verksamheten än vad de har möjlighet att göra i nuläget. Detta kan även ställas i kontrast till det andra stadsarkivet, där respondent 4 fick frågan om något i den inre verksamheten behöver bortprioriteras. Svaret var att hen inte riktigt upplever detta, men att de inte lägger lika mycket tid och resurser på verksamhetsutveckling längre. Dock beror det enligt respondent 4 kanske mer på att det idag överlag finns en bra organisation och samsyn kring verksamheten eftersom de tidigare lagt ganska mycket tid på detta. Det tycks som att respondenterna 5 och 6 eftersträvar något liknande.

En intressant jämförelse kan slutligen göras mellan de prioriteringar som måste göras på stadsarkiven och tingsrättsarkiven. Tingsrättsarkiven har inte samma förväntan på sig att föra utåtriktad verksamhet som stadsarkiven och inte heller samma uppdrag att fungera som stödjande verksamhet mot andra förvaltningar i staden. Det innebär en verksamhet med mindre uppdrag

och således en verksamhet som kräver prioriteringsfrågor. Det är rimligtvis därför arkivarierna på tingsrättsarkiven tar upp exempel av mindre vikt som behöver bortprioriteras, som till exempel arbete med VHS-band och inbindning av domstolsböcker. Liknande arbetsuppgifter bör förmodligen i någon utsträckning vara nedprioriterade på stadsarkiven med tanke på bredden och omfånget av material de besitter. Anledningen att de inte tas upp av arkivarierna på stadsarkiven kan vara för att det finns uppgifter av större vikt som behöver bortprioriteras och som därför diskuteras istället. Så behöver inte vara fallet, men det är en möjlighet värd att ta i beaktande.

Något som också bör tas i beaktande är att på stadsarkivet som inte prioriterade utåtriktad verksamhet intervjuades stadsarkivarien, och på stadsarkivet som prioriterade utåtriktad verksamhet intervjuades två ”vanliga” arkivarier. Detta kan påverka uppfattningarna och resonemangen kring prioriteringarna och dess konsekvenser, och det hade möjligtvis kunnat se annorlunda ut om ”vanliga” arkivarier hade intervjuats på det förstnämnda arkivet istället, eller stadsarkivarien på det sistnämnda arkivet.

## 6. Diskussion

I följande avsnitt diskuteras resultaten och analysen med syftet att besvara uppsatsens frågeställningar och dra övergripande slutsatser. Arbetsförutsättningarna arkivarierna redogör för framstår på ett övergripande plan vara förenliga med den grundläggande ansatsen inom gräsrotsbyråkrati, nämligen att offentliga tjänstemän arbetar under icke-ideala omständigheter. De använder handlingsutrymme för att utifrån lagar, regler och policy fatta beslut och göra tolkningar av både återkommande och specifika situationer. Lipsky beskriver ett kontinuum av arbetserfarenheter som rör sig mellan otroligt stressande och resursbrist, till att vara präglade av en rimlig balans mellan krav inom arbetet och en välfungerande verksamhet. Arkivarierna som intervjuats i denna uppsats kan placeras in på olika punkter av detta kontinuum, och, precis som Lipsky förespråkar, kan var de placeras härledas till faktorer som arbetsbelastning, arbetsuppgifter och bemanning.

Syftet med denna uppsats är att utreda vilken betydelse ovan nämnda arbetsförutsättningar har för handlingsutrymme i relation till lagkrav i offentlighets- och sekretesslagen (OSL), tryckfrihetsförordningen (TF) och arkivlagen (ARKIVL). Därtill är syftet att ta reda på vilka möjligheter arkivarierna vid svenska myndighetsarkiv har för att efterleva dessa lagstiftningar. Vad gäller bemanning framstår kollegor och lagarbete som en central del i att klara av arbetet. Att samarbeta med andra arkivarierna värderas högt av de som har möjligheten till detta, och där det saknas är det eftersträvansvärt. Det är en vanligt förekommande gräsrotsbyråkratisk strategi på myndighetsarkiv att regelbundet mötas och stämma av med kollegor, diskutera svåra frågor och lägga upp en rättvis arbetsbörda. Samtidigt tycks denna strategi även ha en psykologisk verkan – att se sitt yrke som ett lagarbete istället för ett individualistiskt arbete kan vara en metod för att hantera stress. Detsamma gäller för att mentalt distansera sig själv som individ från rollen som tjänsteman. Överlag kan det ses som att ett kollektivt handlingsutrymme etableras, där arkivarierna tolkar och prioriterar tillsammans snarare än som individer. Detta är en central aspekt när det gäller att leva upp till lagstiftning och att finna balans med andra arbetsuppgifter.

Beträffande arbetsförutsättningarnas betydelse för handlingsutrymme i relation till OSL, framträder ett arkivs organisatoriska kontext som avgörande. Att vara organiserad under en domstol eller under en stadsledningsförvaltning har fördelen att man kan ge arkivarierna tillgång

till juridisk kompetens. När handlingsutrymme vid svåra och omfattande sekretessärenden aktualiseras för arkivarierna finns det då möjlighet att kunna ta hjälp av jurister och domare vid tolkning och beslutsfattande. Det underlättar en annars tidskrävande och stundtals komplex process och säkerställer kontroll över sekretess. Det framstår alltså som att strukturella villkor med bland annat tillgång till stödresurser är gynnsamt för möjligheten att efterleva OSL.

Men hur fungerar det då för myndighetsarkiv där tillgång till sådan kompetens saknas – där arkivarierna själva ansvarar för sekretessprövningar? Det ovannämnda kollegiala samarbetet är en viktig del. Ytterligare en gräsrotsbyråkratisk strategi som ingår i detta är att gemensamt etablera en likartad tolkning av lagen på arkivet och att därmed minska det individuella handlingsutrymmet i sekretessbedömningar. Därigenom blir tolkningsutrymmet snävare, vilket förenklar och effektiviserar beslutsfattningen. Detta har även fördelen från ett användarperspektiv att minska i vilken grad beslut i ett ärende är beroende av en enskild arkivaries bedömning.

En förutsättning som också förefaller ha betydelse är vilken typ av handlingar det aktuella myndighetsarkivet förfogar över. Vissa typer av handlingar, från exempelvis socialtjänsten, kan vara enormt omfattande och därför tidskrävande att granska. Om stödresurser inte finns att tillgå och parallella arbetsuppgifter samtidigt behöver genomföras, innebär detta ett praktiskt handlingsutrymme som inte rymmer den tid som krävs för tillräckligt noggranna sekretessbedömningar. Det uppstår en sårbarhet då arbetsbelastning, tidsbrist och stress ökar benägenheten att göra misstag och ta felaktiga beslut – alltså en utmaning när det gäller att efterleva OSL. Arkiv som förfogar över information om basfunktioner i samhället visar sig även ställas inför nya svårigheter – detta utifrån en alltmer osäker omvärld – i form av ökade påtryckningar på att sekretessbelägga information som enligt lag inte ska sekretessbeläggas. Det öppnar ett nytt område där arkivarierna behöver använda handlingsutrymme som inte tidigare varit aktuellt.

Ytterligare en faktor som påverkar möjligheten att efterleva OSL är arkivens uppdrag och ambitioner. Om det finns direktiv att bistå med råd och stöd till verksamheter utanför det egna arkivets väggar, innebär det att bristande sekretesshantering i externa verksamheter blir ett problem som behöver hanteras. En utmaning är de externa aktörernas användning av molnbaserade verksamhetssystem och okunskapen kring deras säkerhetsbrister. Detta är ett stort tids- och resurskrävande åtagande och det är svårt att få externa verksamheter att göra

nödvändiga förändringar som säkerställer kontroll över sekretess. Utmaningar och möjligheter att efterleva OSL varierar alltså mellan olika myndighetsarkiv beroende på organisatorisk kontext och uppdrag. När handlingsutrymmet är begränsat till att ge råd och stöd, utan större inflytande för hur externa aktörer faktiskt agerar, uppstår en sårbarhet i kontroll över sekretess. När det gäller monetära resurser, till att exempelvis beställa in material och produkter, framstår detta inte som ett problem överhuvudtaget för arkivarier på myndighetsarkiv. Det verkar inte ha någon större påverkan på handlingsutrymme eller vara hämmande för möjligheterna att leva upp till lagstiftningarna, vilket beror på att arkivverksamheten i det avseendet inte medför några alltför stora kostnader.

Angående TF kan ett par generella slutsatser framföras. Till att börja med görs en likartad tolkning av den vaga formuleringen att allmänna handlingar ska lämnas ut ”genast eller så snart det är möjligt”. Tolkningen innebär att enklare förfrågningar bör lämnas ut efter en till två dagar, medan förfrågningar av komplexare karaktär bör lämnas ut inom en vecka, med undantag för särskilt omfattande sekretessprövningar. Denna kongruens tyder på att denna tolkning är en etablerad professionell norm som eftersträvas vid svenska myndighetsarkiv. Det finns alltså gemensamma föreställningar i det större yrkesmässiga klimatet som formar och påverkar den individuella tolkningen av lagstiftningen – och alltså i praktiken begränsar handlingsutrymmet.

När det gäller att efterleva denna etablerade tolkning framgår det att arbetsförutsättningar kan utgöra ett hinder, bland annat genom stort inflöde av just komplexa ärenden samt genom övriga arbetsbördor. Vid sådana situationer kan handlingsutrymme användas till att motivera längre handläggningstid än vad som egentligen är önskvärt. Dock framstår detta mer som undantag än regel för myndighetsarkiv, eftersom arkiven i normalfall tycks lyckas leva upp till den gemensamma tolkningen av lagstiftningen. Lagstiftningen har alltså en funktion som riktlinje och praxis under normala förhållanden, men den tillhandahåller handlingsutrymme för flexibilitet vid undantagsfall. I relation till TF används dessutom en vanlig strategi eller rutin för att hantera skyndsamhetskravet, så som Lipsky bedyrar att gräsrotsbyråkrater behöver skapa i sina yrken. Strategin går ut på att anpassa förväntningarna som finns på arkivet genom att kommunicera att ett ärende kommer att ta längre tid samt att förklara varför. Detta är en klart etablerad strategi som används vid svenska myndighetsarkiv.

Ytterligare en slutsats som kan dras är att det finns andra faktorer utöver lagstiftning som har betydelse. En moralisk dimension framträder baserad på mottagarens behov, vilket kan

påverka arkivarier att tillämpa kortare handläggningstider än vad lagen kräver. Helt i linje med Lipsky har arkivarier ett handlingsutrymme att avgöra om ett beslut ska vara förmånligt eller inte för den berörda medborgaren, och om valmöjligheten finns framstår det som att förmånliga beslut ofta föredras. Detta väcker i mig frågan om likabehandling inför lagen. Å ena sidan ter sig detta agerande som positivt, eftersom det är välmenande från arkivariens sida och i praktiken gynnar det den berörda individen. Men å andra sidan kan detta handlingsutrymme problematiseras – om handlingsutrymme finns för att vara välmenande torde även det finnas utrymme för att vara det motsatta. Finns utrymme för att skynda på utlämningsprocessen finns rimligtvis utrymmet för att förhålla den utifrån en individbaserad motivation. Inget av vad som framgått i min undersökning vittnar om något sådant, men det kan vara fruktbart att synliggöra denna möjlighet och poängtera den viktiga balansgången i att inte missbruka jämlik rättstillämpning.

Möjligheterna att efterleva kravet att lämna ut allmänna handlingar på begäran enligt TF förefaller goda vid myndighetsarkiv. Visserligen kan det förekomma situationer där externa aktörer av politiska eller säkerhetspolitiska skäl vill förhindra rätten att ta del av allmänna handlingar, men detta framstår inte som särskilt utbrett och tycks inte heller i någon större utsträckning påverka de beslut som fattas. Vad som däremot kan hindra den rättmätiga utlämningen av allmänna handlingar är när handlingarna inte levereras planenligt till myndighetsarkiv, just för att de inte ska kunna lämnas ut. Möjligheten att efterleva TF är alltså inte enbart beroende av den inre organisationen, utan begränsningar kan uppstå i tidigare led hos informationshanteringen av externa aktörer.

Vad beträffar ARKIVL verkar den inte vara något som arkivarier vid myndighetsarkiv aktivt vänder sig till för att fatta beslut om vad som ska bevaras eller gallras. Detta gäller åtminstone inte motiveringen till varför något ska bevaras eller gallras. Visserligen har ARKIVL stor betydelse i detta avseende, men den verkar ha en mindre framträdande roll i det dagliga arbetet. Det är ingen lag som behöver tolkas på daglig basis, och det förefaller därmed alltså vara en begränsad nödvändighet att använda handlingsutrymme när det gäller denna del av ARKIVL.

Handlingsutrymmet ter sig däremot stort när det gäller krav i ARKIVL kring ordnande, förtecknande och arkivvård. Det finns flera situationer där handlingsutrymme aktualiseras, till exempel hur handlingar ska förtecknas på bästa sätt, eller hur man ska agera vid fysiska och digitala leveranser. Handlingsutrymmet är beroende av arbetsförutsättningar som

arbetsbelastning, bemanning, individuellt intresse och kvaliteten på det inkommande materialet, och det påverkar hur väl arkivarierna känner att de kan hantera dessa arbetsmoment. En övergripande slutsats är att ordning, förteckning och arkivvård i varierande grad blir åsidosatt för mer akuta arbetsuppgifter, vilket gäller i högre utsträckning för stadsarkiv än tingsrättsarkiv.

En anmärkningsvärd slutsats är att trots att det finns brister med ordning, förteckning och vårdande, och att mer tid till sådant arbete eftersträvas, så uttrycks ingen större oro över att lagkravet inte efterlevs. Detsamma gäller för vård av arkiven. Det tyder på en etablerad tolkning av ARKIVL – en professionell samsyn inom arkivfären – som i viss utsträckning tillåter brister i ordning och förteckning av arkiv. Det finns ett förlåtande förhållningssätt grundat i en medvetenhet att arbetsförutsättningarna inom myndighetsarkiv inte möjliggör ett fullt ut ordnat och förtecknat arkiv. Det är alltså ett bruk av handlingsutrymme för att hantera diskrepansen mellan de ideala målen och de praktiska förutsättningarna.

Vidare syftar uppsatsen att reda ut hur arkivarier prioriterar mellan arbetsuppgifter under hög arbetsbelastning samt hur de resonerar kring sina val. Till att börja med framstår det tydligt vad samtliga arkiv och arkivarier ger högsta prioritet – skyndsam handläggning av ärenden. Skyndsamhetskravet är något som tas på stort allvar på myndighetsarkiv, och det förefaller vara det krav som kommer i första hand även när arbetsbelastningen är hög. Då får andra uppgifter vänta. Resonemanget bakom denna prioritering ter sig präglas av ett naturligt antagande. Det talas om att det ”måste” följas, att det inte får ”försummas”, och det förs inte någon djupare diskussion kring detta. Det framstår alltså som en självklarhet och att det inte finns några kompromisser att göra. Det talar för ett snävt uppfattat handlingsutrymme som inte enbart är påverkat av lagen i sig, utan av professionella normer som sträcker sig bortom den individuella verksamheten. Att skyndsam handläggning går först är ett etablerat förhållningssätt på en bredare professionell nivå inom arkivfältet, eller en yrkesmässig norm, så som Lipsky uttrycker det.

När det gäller vad som prioriteras bort finns det en variation i de val som görs. Arkiv med mindre bredd i sina uppdrag, som tingsrättssarkiv, behöver primärt bortprioritera mindre akuta uppgifter som inte medför större problematiska konsekvenser. Samtidigt behöver arkiv med större bredd i sina uppdrag, som stadsarkiv, bortprioritera fler och mer betydande arbetsuppgifter. Detta illustrerar den betydelse ett arkivs syfte och uppdrag har – ju bredare och mer mångfacetterat ett arkivs uppdrag är, desto fler avvägningar mellan konkurrerande arbetsuppgifter och målsättningar krävs. Det är ett komplexare handlingsutrymme att navigera i

och det grundar sig i verksamhetens varierande grad av mångfacetterade målsättningar och ambitioner.

Lipsky fastställer att gräsrotsbyråkrater måste förhålla sig till regelverk, lagstiftning och direktiv ovanifrån. Det sistnämnda kan skilja sig stort när det gäller prioritering av utåtriktad verksamhet. Det finns inget rätt eller fel i hur någon väljer att gå tillväga här, och det är inget jag har som syfte att besvara. Det som är intressant är snarare att detta visar hur motstridiga intressen och krav konkurrerar med varandra och hur, beroende på vad som prioriteras, en arkivaries dagliga arbete och det handlingsutrymme denne besitter formas. En lägre prioritering av utåtriktad verksamhet begränsar visserligen förmedlingen av arkivets innehåll till allmänheten, men det skapar samtidigt bättre möjligheter för arbetsförutsättningar för den inre organisationen. En prioritering av utåtriktad verksamhet kan samtidigt leda till en arbetsfördelning som begränsar arkivariers möjligheter att utföra sina primära arbetsuppgifter på bästa sätt. I linje med Lipsky kan detta förstås som att arkivarier genom direktiv ovanifrån har ett relativt begränsat handlingsutrymme när det gäller vilka områden av verksamheten som ska prioriteras. Även om det finns förståelse för både för- och nackdelar med prioriteringarna som görs, så uttrycks samtidigt viss beklagan över det som missgynnas, dels i hur det värdesätts, dels över det praktiska utfallet. Arkivariers önskemål om förändring i dessa frågor illustrerar gräsrotsbyråkratens konflikt mellan organisatoriska krav och individuella professionella värderingar.

Denna uppsats bidrar till forskningsfältet genom att dels bidra med nya insikter, dels bekräfta och nyansera tidigare forskningsresultat. Primärt har insikter om specifika förhållanden för arkivarier vid specifika svenska myndighetsarkiv tillförts. Hur arbetsförutsättningar kan se ut och påverka arkivariers handlingsutrymme och möjligheter att efterleva lagstiftning vid tingsrättsarkiv och stadsarkiv har inte tidigare utretts. Kombinationen och jämförelsen av dessa två typer av arkiv har därtill möjliggjort att generella slutsatser kan dras om arbetsförutsättningar, var och hur de kan uppstå, vilka följdverkningar de kan ha och hur en arkivarie kan gå tillväga för att hantera dem. I flera fall kan konklusioner från tidigare forskning bekräftas – som till exempel att en minskning av handlingsutrymmet är eftersträfvansvärd när det gäller att förenkla tolkning och beslutsfattande, såsom Röö (2025) konkluderar. Eller likt Dunér och Nordström (2006), som belyser bruket av intentionell makt genom den gräsrotsbyråkratiska strategin att forma användarnas förväntningar efter rådande förutsättningar. Ytterligare ett exempel är

medvetenheten om det problematiska från användarnas perspektiv i att den individuella arkivarien har betydelse för beslutet som fattas, som även framträder hos Grönroos (2025).

I andra fall kan kunskapsläget nyanseras med djupare förståelse för olika fenomen. Ett exempel är hur faktorer utöver legalistisk hänsyn kan påverka tolkningar och beslut som ska tas utifrån lagstiftning. Beslut kan påverkas av ett omsorgsetiskt förhållningssätt, såsom Grönroos (2025) åskådliggör; att gräsrotsbyråkrater använder handlingsutrymme utifrån en moralisk dimension, såsom Dunér och Nordström (2006) visar; eller som Ketelaar (2023) hävdar, att arkivarier kan påverkas av kulturella normer på arbetsplatsen. Denna undersökning illustrerar hur detta kan se ut, exempelvis genom att ett ärende kan få högre prioritet om användaren uttrycker att det är brådskande (omsorgsetik), eller att ärenden handläggs skyndsamt för att det är osolidariskt mot en sökande person att inte agera så fort som möjligt (moralisk dimension). En annan aspekt där denna uppsats bidrar rör den sårbarhet som Persson och Stensson (2020) belyser när det gäller kontroll över sekretess och digital teknik efter att material har lämnat arkivet. Till detta kan utifrån denna uppsats tilläggas att det även finns en sårbarhet för kontroll över sekretess innan informationen levereras till arkivet, exempelvis om det lagras på molnbaserade verksamhetssystem.

Det finns även fall där den tidigare forskningen fungerar som ett komplement till aspekter som av olika skäl inte framkommit i denna undersökning. Det gäller främst det internationella perspektivet – hur mina slutsatser förhåller sig i en internationell kontext. Valge och Kibal (2007) bidrar till exempel med förståelsen för att det finns geografiska skillnader i lagstiftning, även om det ofta är relativt likartat länder emellan när det gäller viktiga frågor. Wyndon och Tang (2022) bidrar till exempel med perspektivet om personliga konsekvenser för en arkivarie vid felaktiga beslut. Från ett amerikanskt perspektiv framstår detta som en risk som behöver tas i beaktande, eftersom den egna anställningen kan äventyras – ett övervägande som arkivarier vid svenska myndighetsarkiv inte känner oro för. Dock ska det bli intressant att se om denna inställning kommer att påverkas av det nya lagförslaget om utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar som föreslås träda i kraft den 1 augusti 2026. Regeringen föreslår hårdare individuellt ansvarsutkrävande för missbruk och felaktigheter som begås inom offentlig ställning (Regeringen, 2026). Hur detta kommer att påverka arkivariers tillämpning av lagstiftning och tankar kring individuellt ansvarstagande återstår att se. Ett annat övervägande som inte lyftes i intervjuerna var konsekvenserna av onödig sekretessbeläggning av material. Wyndon och Tang

samt Persson och Stensson bidrar därför med att synliggöra de potentiellt skadliga konsekvenser som följer av att inte lämna ut material som borde lämnas ut, som till exempel att forskning hämmas.

Avslutningsvis ter sig en återblick på det inledande fallet vid Stockholms tingsrätt lämplig. Arkivarierna larmade om svårigheter att efterleva OSL, TF och ARKIVL som en följd av rådande arbetsförutsättningar. I ljuset av föreliggande undersökning förefaller sådana svårigheter inte vara representativa för svenska myndighetsarkiv. Det innebär dock inte att liknande situationer inte råder på andra myndighetsarkiv, men det framstår inte som ett generellt mönster. Det kan visserligen konstateras att samtliga arkiv i denna undersökning i varierande grad redogör för olika typer av svårigheter när det gäller att efterleva de nämnda lagstiftningarna, men för inget av arkiven framstår problemen som lika omfattande när det gäller alla efterleva samtliga lagkrav. Samtidigt är det svårt att dra en allomfattande slutsats över myndighetsarkiv som helhet utifrån detta, eftersom graden av möjligheter och utmaningar är beroende av specifika organisatoriska förutsättningar – vilket i sig kan betraktas som en central slutsats. Slutligen kan jag bidra med ett positivt perspektiv på de farhågor som inledningsvis lyftes av Erik Borglund, professor i arkiv- och informationsvetenskap vid Mittuniversitetet. Borglund betyder att det från ett demokratiskt perspektiv är oroväckande att myndigheter inte tar sitt ansvar att följa lagarna, och detta kan även påverka människors tilltro till myndigheter. Baserat på denna undersökning, och de arkivarier jag har talat med, anser jag att det finns goda skäl för medborgare att i hög utsträckning känna tilltro till såväl myndigheter som arkivariers ambition att efterleva de demokratiskt förankrade lagstiftningarna.

## 7. Slutsatser och vidare forskning

Slutsatserna presenteras här sammanfattningsvis utifrån uppsatsens frågeställningar. De två första frågorna redogörs för i samband med varandra eftersom de är nära förbundna. De är formulerade som följande:

- Hur upplever arkivarier vid svenska myndighetsarkiv att deras arbetsförutsättningar påverkar deras handlingsutrymme i relation till offentlighets- och sekretesslagen, tryckfrihetsförordningen och arkivlagen?
- Hur upplever arkivarier vid svenska myndighetsarkiv sina möjligheter att efterleva lagkrav i offentlighets- och sekretesslagen, tryckfrihetsförordningen och arkivlagen?

Undersökningen visar att arbetsförutsättningar som generellt påverkar arkivariers handlingsutrymme och möjligheter att leva upp till lagstiftning omfattar möjligheten att samarbeta med kollegor, hur bemanningen är organiserad, vilka uppdrag det specifika arkivet har samt hur dessa prioriteras. När det gäller OSL ter sig den breda organisatoriska kontexten och tillgången till juridisk kompetens som en central del i att efterleva lagstiftningen, eftersom arkivarier därigenom får stöd i att tolka och fatta beslut i sekretessärenden. I de fall tillgång till sådan kompetens saknas, särskilt i kombination med hög arbetsbelastning, uppstår en sårbarhet i sekretesshantering till följd av tidsbrist och stress. Även typen av handlingar som ett arkiv förfogar över har betydelse. Särskilda omfattande material, såsom handlingar från socialtjänsten, utgör en utmaning på grund av deras volym och den tidskrävande granskning detta medför. Vidare kan digitala tjänster som molnbaserade verksamhetssystem, som används av förvaltningar innan informationen levereras till arkiv samt okunskapen kring deras säkerhetsbrister, utgöra ytterligare en utmaning i efterlevnaden av OSL. Detta gäller dock bara de myndighetsarkiv som har ambition och uppdrag att bistå externa verksamheter med råd och stöd angående informationshantering.

Angående TF framträder en enhetlig tolkning av den tidsram inom vilken allmänna handlingar ska lämnas ut vid myndighetsarkiv. Det rör sig om en till två dagar vid enklare ärenden och upp till en vecka vid komplexare ärenden, med undantag för sekretessprövningar, som kan ta längre tid i anspråk. Denna gemensamma tolkning indikerar att handlingsutrymmet är

begränsat när denna aspekt av TF ska tolkas och tillämpas, eftersom det finns en etablerad professionell norm inom arkivfältet att förhålla sig till. I de flesta fall kan dessa tolkningar efterlevas, men omständigheter som hög arbetsbelastning och andra arbetsbördor kan tvinga arkivarier att vid praktisk tillämpning avvika från denna tolkning. En gräsrotsbyråkratisk strategi för att hantera utlämnande av allmänna handlingar framstår också vara etablerad på myndighetsarkiv. Genom att aktivt forma allmänhetens förväntningar på ärendens förväntade handläggningstid använder de sitt handlingsutrymme för att skapa sig själva gynnsammare förutsättningar för att utföra sina arbetsuppgifter.

Beträffande ARKIVL tycks ordnande, förtecknande och arkivvård vara arbetsområden som ofta får stå tillbaka för mer akuta arbetsuppgifter. Trots att myndighetsarkiv i varierande grad förfogar över material som inte är ordnat och förtecknat, förefaller inte detta uppfattas som ett brott mot ARKIVL. Det tyder återigen på en professionell samsyn inom arkivfären som formar handlingsutrymmet på ett sätt som i viss utsträckning tillåter brister i ordning och förteckning.

Den tredje frågeställningen lyder som följande:

- Hur prioriterar arkivarier vid svenska myndighetsarkiv mellan arbetsuppgifter under hög arbetsbelastning, och hur resonerar de kring sina val?

Medan uppgifter som ordnande, förtecknande och arkivvård bortprioriteras framträder slutligen en tydlig prioritering mellan arbetsuppgifter vid myndighetsarkiv – skyndsamt handläggning. Explicita resonemang om denna prioritering framförs inte, vilket tyder på att prioriteringen framstår som självklar och att handlingsutrymmet för alternativa tolkningar är begränsat. Vad som bortprioriteras är beroende på det specifika arkivets uppdrag. Ju bredare och mer mångfacetterat ett arkivs uppdrag är, desto fler avvägningar mellan konkurrerande arbetsuppgifter och målsättningar krävs. Detta innebär också att fler betydande arbetsuppgifter behöver stå tillbaka, medan arkiv med mer avgränsade uppdrag behöver åsidosätta mindre betydande uppgifter.

Som uppmuntran till vidare forskning föreslår jag att intervjuer genomförs på fler och andra typer av myndighetsarkiv. Som vi sett i denna uppsats framstår skillnader mellan stadsarkiv och tingsrättsarkiv, trots att de lyder under samma lagstiftning. Det finns åtskilliga myndigheter med egna arkiv och egna specifika förutsättningar som påverkar arkivariernas

handlingsutrymme på olika sätt, och det skulle bidra till forskningsläget att vidare analysera detta. Det skulle kunna vara myndigheter som ägnar sig åt olika aspekter av samhället – som sociala och vårdrelaterade myndigheter, rättsvårdande myndigheter samt ekonomiska och administrativa myndigheter. Det skulle konkret kunna vara exempelvis Socialstyrelsen, Polismyndigheten eller Skatteverket. I denna uppsats genomfördes dessutom undersökningen enbart i en svensk kontext med arkiv som lyder under svensk lagstiftning. Liknande undersökningar i andra länders kontext utifrån deras egna unika lagstiftningar skulle vara givande, dels för att det bidrar till kunskap om andra länders specifika förhållanden och hur det påverkar arkivarier där, dels för att det skulle möjliggöra en intressant jämförelse med resultatet från denna undersökning och den svenska kontexten.

## 8. Litteraturförteckning

Ahrne, Göran och Eriksson-Zetterquist, Ulla (2022). ”Intervjuer”. I: Ahrne, Göran och Svensson, Peter, *Handbok i kvalitativa metoder*, Upplaga 3, Liber, Stockholm.

Back, Christina och Berterö, Carina. (2019). ”Interpretativ fenomenologisk analys”. I: Fejes, Andreas och Thornberg, Robert (red.). *Handbok i kvalitativ analys*. Upplaga 3 Stockholm: Liber.

Burell, Mats och Sjögren, Carina (2018). *Information i verksamhet och arkiv: regler och standarder med digitalt perspektiv*. [Stockholm]: Föreningen för arkiv & informationsförvaltning.

Dunér, Anna och Nordström, Monica (2006). ”The discretion and power of street-level bureaucrats: an example from Swedish municipal eldercare”. *European Journal of Social Work*, 2006, vol 9 (4).

Ericsson, Peter (2018). Att värna privatlivets helgd: en arkivvetenskaplig studie av sekretesslagens utveckling 1927-2010. Masteruppsats, Lunds universitet.

<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=8943167&fileOid=8943168>  
[2026-05-19].

Europeiska unionen (2016). *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 (dataskyddsförordningen)*.

Geijer, Ulrika och Lövblad, Håkan (2018). *Arkivlagen: en kommentar*. Andra upplagan Stockholm: Norstedts juridik.

Grönroos, Ida (2025). ”I can't play God, you know”: ethical dilemmas that archivists face in the assessment of records from social and psychiatric care. Doktorsavhandling, Uppsala universitet.

Hughes Tidlund, Ida och Von Unge, Elin (2022). ”Etik och kvalitativa metoder”. I: Silow Kallenberg, Kim, Silow Kallenberg, Kim, Nystrand von Unge, Elin och Wiklund Moreira, Lisa. *Etnologiskt fältarbete: nya fält och former*. Upplaga 1 Lund: Studentlitteratur.

Ketelaar, Eric (2023). "The agency of archivers." I: Prescott, Andrew och Wiggins, Alison (red.). *Archives: power, truth, and fiction*. Oxford: Oxford University Press.

Kraft, Jonas (2025). "JO riktar kritik mot Kumla kommun – ifrågasätter hantering av allmänna handlingar". *SVT*.

[https://www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/jo-riktar-kritik-mot-kumla-kommun-ifragasatter-hantering-av-allmanna-handlingar?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.svt.se/nyheter/lokalt/orebro/jo-riktar-kritik-mot-kumla-kommun-ifragasatter-hantering-av-allmanna-handlingar?utm_source=chatgpt.com) [2026-05-14].

Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded ed. New York: Russell Sage Foundation.

Maynard-Moody, Steven, och Musheno, Michael (2000). "State agent or citizen agent: two narratives of discretion." *Journal of Public Administration Research and Theory*: J-PART 10 (2).

Persson, Camilla och Stensson, Linnea (2020). Under sekretess: arkivariers resonemang och dilemman kring sekretessbelagda handlingar. Masteruppsats, Lunds universitet.

<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=9012857&fileOid=9013677> [2026-05-19].

Röstlund, Lisa (2021). "Anställd: rätten bryter mot lagen". *Dagens Nyheter*.

Röös, Lena (2025). "Du kan ju aldrig backa en utlämning": identifiering av handlingsutrymmen för tillgängliggörande i användarnära arbete inom kommunal arkivverksamhet. Masteruppsats, Mittuniversitetet. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1988299/FULLTEXT01.pdf> [2026-05-19].

Regeringen (2026). "Ett utökat straffrättsligt tjänstemannaansvar: prop. 2025/26:217".

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2026/04/prop.-202526217> [hämtad 2026-05-13]

SFS (1990:782). *Arkivlagen*. Stockholm: Kulturdepartementet.

SFS (2009:400). *Offentlighets- och sekretesslag*. Stockholm: Justitiedepartementet L6.

SFS (1949:105). *Tryckfrihetsförordning*. Stockholm: Justitiedepartementet L6.

Valge, Jaak, och Kibal, Birgit (2007). "Restrictions on access to archives and records in Europe: a history and the current situation." *Journal of the Society of Archivists*. 28 (2).

Widén, Pär (2019). "Kvalitativ textanalys". I: Fejes, Andreas och Thornberg, Robert (red.) (2019). *Handbok i kvalitativ analys*. Upplaga 3 Stockholm: Liber.

Windon, Katrina och Tang, Lydia M. (2022). "Archival discretion: a survey on the theory and practice of archival restrictions," *Journal of Contemporary Archival Studies*: Vol. 9, Art. 11.

Åström Iko, Karin (2003). "I allmänhetens tjänst? arkivverket, tillgängliggörandet och brukarna". *Arkiv, samhälle och forskning*, 1.

# Bilagor

## Bilaga 1. Intervjumall

Etablerande frågor:

- Vad ingår i dina nuvarande arbetsuppgifter?
- Hur skulle du beskriva dina nuvarande arbetsförutsättningar utifrån faktorer som bemanning, arbetsbelastning och resurser?
- Hur varierar arbetsförutsättningarna över tid, både kort- och långsiktigt?

Offentlighets- och sekretesslagen:

- Finns det situationer där du upplever att arbetsförutsättningar försvårar möjligheterna att uppfylla lagkrav som ställs i OSL?
- Hur påverkas sekretessprövning av hög arbetsbelastning och/eller tidspress?
- Upplever du att det finns situationer där kontrollen över sekretess blir lidande eller bortprioriterad? Hur tänker du kring det?

Tryckfrihetsförordningen:

- Finns det situationer där du upplever att arbetsförutsättningar försvårar möjligheterna att uppfylla lagkrav som ställs i TF?
- Hur tolkar du att allmänna handlingar ska lämnas ut ”skyndsamt”, och hur påverkas denna tolkning av dina arbetsförutsättningar?

Arkivlagen:

- Finns det situationer där du upplever att arbetsförutsättningar försvårar möjligheterna att uppfylla lagkrav som ställs i ARKIVL?
- I vilken utsträckning kan ni hålla arkivet ordnat och vårdat under bra förhållanden enligt ARKIVL?

Prioriteringar och hantering:

- Finns det tillfällen eller situationer där du måste göra kompromisser och prioriteringar i ditt arbete? När? Hur? Och hur resonerar du då?
- Har du metoder eller strategier för att hantera hög arbetsbelastning?
- Har institutionen du arbetar på metoder och strategier för att hantera hög arbetsbelastning?

Avslutningsvis:

- Finns det något du vill tillägga kring tidigare svar eller lyfta något som vi inte har pratat om?