

Remissvar gällande betänkandet ”Häri från till evigheten – en långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv”

Kulturnämnden är arkivmyndighet i Region Stockholm och svarar därför på betänkandet för regionens räkning. Vissa delar av betänkandet berör inte regionens intressen på något påtagligt sätt och kommer därför inte att behandlas i remissvaret. Det fokuserar på de förslag som får en tydlig påverkan på arkivförvaltningen i Region Stockholm.

Sammanfattning

Det remitterade betänkandet innehåller flera bra förslag som kommer att underlätta arkivförvaltningen, i synnerhet inom den statliga arkivsektorn. Region Stockholm hade gärna sett att den kommunala och regionala arkivsektorn fått en större plats i betänkandet i enlighet med ansatsen i direktivet till arkivutredningen. Regeringen uppdrog där åt en särskild utredare att göra en bred översyn av arkivområdet¹. I betänkandets nuvarande utformning riskerar många av förslagen att skapa ojämlikhet mellan stat och övrig arkivsektor.

Det övergripande syftet med utredningen är att säkerställa samhällets tillgång till allmänna handlingar både nu och i framtiden. Därför saknar Region Stockholm förslag gällande hur samhällsviktig information från verksamheter som drivs i privat regi men med offentlig finansiering ska hanteras. Detta kommenteras närmare i kommande avsnitt. Det är nödvändigt att komplettera förslaget till en ny arkivlag med bestämmelser om att information från dessa verksamheter ska bevaras och förbli åtkomlig över tid.

Information från privat driven verksamhet med offentlig finansiering

Det är numer vanligt att verksamhet som tidigare drivits i kommunal och regional regi drivs av privata utförare med fortsatt offentlig finansiering. Det handlar bland annat om sjukvård, barnomsorg, skola och äldreomsorg. Det medför att samhällsviktig information inte längre omfattas av arkivlagstiftningen och bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. Därav följer att informationen inte längre kommer att återfinnas i de offentliga arkiven. Nuvarande lagstiftning innebär att privata utförare inte omfattas av skyldigheten att bevara informationen. Region Stockholm ser att en sådan skyldighet ska införas i en ny

¹ Häri från till evigheten – en långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (SOU 2019:58, sid. 103.

arkivlag för att säkerställa tillgången till samhällsviktig information också i framtiden. Urvalet för bevarande respektive gallring kan då ske utifrån de principer som arkivlagen fastslår, inte utifrån hur verksamheten drivs.

Regionarkivet i Stockholm har, liksom andra regioner, kommuner och även Riksarkivet, lyft detta vid flera tillfällen för arkivutredningen. Utredningen har då ombetts att i den nya arkivlagen föreslå att privata utförare med offentligt finansierade uppdrag också är skyldiga att följa arkivlagens bestämmelser om bevarande av information. Flera regioner och kommuner har velat säkerställa detta genom att ta över arkiveringsansvaret men nuvarande lagstiftning förhindrar att sådana avtal ingås. En bestämmelse som innebär att även information från de privata aktörerna arkiveras är därför nödvändig med hänvisning till framtida förvaltning och kulturarv. Det kan vara i form av en skyldighet för de privata aktörerna att själva bevara informationen eller i form av en möjlighet för respektive arkivmyndighet att överta informationen för bevarande.

Synpunkter på förslagen i betänkandet

I avsnitt 5.3, Inledande bestämmelser anges att ett av lagens syften är att bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling. Region Stockholm anser att det inte går att uppfylla syftet². Den information som kommuner och regioner i nuläget kan arkivera kommer inte att ge en rättvisande bild av demokratins beständighet och utveckling. Detta är ytterligare motivering för att införa en kompletterande bestämmelse om att även privat driven verksamhet³ ska följa bestämmelserna om bevarande i arkivlagen.

I avsnitt 5.10 föreslås att myndigheter och vissa enskilda arkivinstitutioner ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem⁴. Med enskilda arkivinstitutioner avses till exempel föreningsarkiv och företagsarkiv. Region Stockholm ställer sig bakom förslaget men menar att kravet bör begränsas så att det i kommuner och regioner är arkivmyndigheten som ska lämna uppgifterna. Hos de kommunala/regionala arkivmyndigheterna finns en bred kännedom om myndigheternas arkiv och de är väl rustade för att ansvara för rapporteringen i sin helhet⁵.

Förslaget i avsnitt 6.4.1 innebär att när upptagningar för automatiserad behandling är tillgängliga hos flera myndigheter så bildar de arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för informationssystemet. Region Stockholm ser stora utmaningar

² SOU 2019:58, sid. 191.

³ Enligt definitionen i detta yttrande sid. 1

⁴ Nationell Arkivdatabas (NAD)

⁵ SOU 2019:58, sid. 213.

med detta förslag och anser att de argument som framförs inte är tillräckliga för att motivera en sådan regeländring. Inom Region Stockholm delar flera myndigheter på vissa informationssystem rörande kärnverksamheten där stora mängder information skapas och lagras. Systemen används även av myndigheter utanför regionen samt av privata företag. Att all denna information sedan arkiveras hos enbart en av myndigheterna är inte rimligt sett till hur regionens verksamhet bedrivs. Det skulle innebära att den information som uppkommer då en patient behandlas på ett sjukhus sedan återfinns i arkivet för ett annat sjukhus eller hos den myndighet som har det tekniska ansvaret för systemet. Detta förslag ställer sig region Stockholm inte bakom i dess nuvarande utformning utan frågan bör beredas utifrån ett bredare perspektiv än det statliga.⁶

I Region Stockholm har en bestämmelse införts om att det tekniska arkivansvaret för ett delat system ska ligga hos en av myndigheterna som använder systemet. Det är skilt från arkivansvaret för informationen som fortsatt ligger på respektive myndighet. På så sätt förblir arkivets ursprung, dess proveniens, tydligt

I avsnitt 7.11.2 föreslås en bestämmelse gällande att kommuner och regioner är skyldiga att besluta om riktlinjer för bevarande och gallring. Detta instämmer Region Stockholm i. På sidan 274 förtydligas att gallringen bör prövas och bedömas av respektive arkivmyndighet. Arkivutredningen motiverar förtydligandet med att det där finns rätt kompetens för frågorna och att det då blir lättare att undvika särreglering inom och mellan regioner och kommuner⁷. Förtydligandet tas sedan inte vidare till det faktiska förslaget till lagtext. En sådan formulering i arkivlagen skulle ge arkivmyndigheterna större mandat och därmed öka möjligheterna att säkra kvaliteten i arkivförvaltningen. Region Stockholm anser att det i förslaget till ändring i arkivlagen ska framgå att det är arkivmyndigheten i kommunen/regionen som ska besluta om riktlinjer för bevarande och gallring.

Avsnitt 7.11.4 behandlar frågan om inventering av arkivbestånd. Riksarkivet föreslås få i uppdrag att inventera arkiven hos de statliga myndigheterna. Därefter sägs att ett motsvarande arbete inom den kommunala sektorn skulle kunna samordnas av Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor. Om syftet är att få en komplett inventering över det nationella arkivbeståndet måste hela den offentliga sektorn omfattas av inventeringen. I betänkandet föreslås även att rapporteringen till den Nationella Arkivdatabasen (NAD) ska vara tvingande⁸. Det är Region Stockholms uppfattning att en sådan tvingande rapportering i sig innebär en

⁶ SOU 2019:58, sid.234 – 235.

⁷ SOU 2019:58, sid. 271 - 274..

⁸ SOU 2019:58, sid. 241.

inventering av det nationella arkivbeståndet och därmed ger samma resultat som den inventering utredningen föreslår i 7.11.4.

I 7.11.5 förslås att det bör genomföras nationella översyner av ansvar för, och bevarande av fotografi respektive forskningsdata. Betänkandet tar enbart upp information från statlig verksamhet. Regioner och kommuner skapar stora mängder fotografier och forskningsdata som bör ingå i en sådan översyn. Under senare år har även privata aktörer blivit en betydande producent. Det är Region Stockholms bedömning att om syftet är att skapa en nationell helhetsbild av området behöver samtliga samhällssektorer ingå i en översyn⁹.

I avsnitt 8.7.1 diskuteras att det skulle vara möjligt att i framtiden tydligare skilja på lagringen av, och ansvaret för informationen inom ett verksamhetssystem. Det skulle innebära att det då inte längre är tvingande att flytta den digitala informationen från verksamhetssystemet till arkivmyndigheten. I samband med arkivering flyttas bara ansvaret för informationen över till arkivmyndigheten. Informationen blir kvar i verksamhetssystemet men avgränsat för åtkomst från verksamheten. Ändringen föreslås inte göras nu men nämns som en möjlig ändring längre fram¹⁰. Region Stockholm avråder bestämt från detta med hänvisning till egna tidigare erfarenheter. Verksamhetssystem är inte avsedda att hålla över tid till skillnad från de e-arkivmiljöer som arkivmyndigheterna nu skapar. Det finns stora skillnader i behovet av funktionalitet, teknisk support och åtkomst. Region Stockholm har erfarenheter av att försöka komma åt och bevara information från äldre verksamhetssystem och vet att det är mycket kostsamt, resurskrävande och ofta innebär informationsförluster. En gemensam lagring så som föreslås här, är dessutom hämmande för utvecklingen av verksamheterna då hänsyn hela tiden måste tas till den lagrade bevarandeinformationens specifika behov vid varje förändring i ett system. Det är Region Stockholms bedömning att verksamhetssystemen ska användas för hantering av information i pågående verksamhet. Information som arkiverats ska lagras i en e-arkivmiljö.

Avsnitt 14.5.1 tar upp de ekonomiska konsekvenserna av den offentliga förvaltningens digitalisering. Här föreslås att Riksarkivet ska bistå med underlag för de ekonomiska konsekvenserna av den statliga arkivförvaltningens övergång till digitala processer. Påverkan på regional och lokal nivå är sannolikt lika omfattande som på nationell nivå. Många kommuner och regioner saknar resurser för att ta fram underlag inför att ställa om sin arkivförvaltning och skillnaderna i kvalitet riskerar därför att öka mellan statlig arkivförvaltning och den hos kommuner och regioner. Det är Region Stockholms bedömning att ett underlag gällande de

⁹ SOU 2019:58, sid. 279 - 281.

¹⁰ SOU 2019:58, sid. 315.

ekonomiska konsekvenserna av arkivförvaltningens övergång till digitala processer ska tas fram för den offentliga arkivförvaltningen i sin helhet¹¹.

Avsnitt 16.5 beskriver övergripande konsekvenser av de föreslagna ändringarna i arkivlagen för kommuner och regioner. Betänkandet bedömer att de föreslagna förändringarna innebär försumbart ökade administrativa kostnader för kommuner och regioner. Region Stockholm delar inte den bedömningen. Nya krav på bevarandeplanering och överlämnandeplaner kommer att innebära ett ökat behov av resurser, både hos arkivmyndigheter och de andra myndigheterna. Det hänvisas till att förslagen på sikt kommer att underlätta och att kostnaderna då kommer att minska. Även om det visar sig stämma ligger det en lång period emellan då kostnaderna stadigt ökar. Det beror på att två parallella arkivsystem förvaltas samtidigt, dels det analoga arkivet och dels det digitala arkivet. En stor skillnad mellan analoga och digitala arkiv är att bevarandet av digitala arkiv ständigt måste underhållas. System, lagringsytor och format har kort levnadstid och det krävs regelbundna konverteringar och migreringar för att informationen fortsatt ska vara tillgänglig. Det innebär nya kostnader för kommuner och regioner. Ett analogt arkiv görs iordning för arkivering vid ett tillfälle och är sedan hanterat för en mycket lång tid framöver. Riksarkivet föreslås få ökade medel för hanteringen av samma föreslagna ändringar i arkivlagen. Även om det inte är möjligt att i betänkandet föreslå ett ökat ekonomiskt utrymme för kommuner och regioner så bör det ändå uttryckligen framgå att det finns motsvarande ekonomiska behov som för staten¹². I nuläget framstår det som om föreslagna ändringar i arkivlagen innebär kostnader för den statliga arkivförvaltningen men inte för kommuner och regioner. Detta är enligt Region Stockholm missvisande.

¹¹ SOU 2019:58, sid. 544 - 545

¹² SOU 2019:58, sid. 578