

Häri från till evigheten - en långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv - SOU 2019:58

I Arkivutredningens betänkande "Häri från till evigheten. En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv" redovisar utredningen en bred översyn av arkivområdet. I betänkandet beskrivs viktiga samhällsförändringar och arkivsektorns utveckling samt Arkivutredningens bedömningar och förslag om hur reglering, myndighetsstyrning och statsbidrag på arkivområdet ska förtydligas, ändras och utvecklas.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har följande synpunkter på betänkandet.

Sammanfattning

- SKR anser att digitaliseringens påverkan på arkivsektorn behöver en bredare analys och att det även finns andra frågor som inte tillräckligt fångats upp och belysts av utredningen. Förbundet ser gärna att regeringskansliet överväger behovet av ytterligare utredningsarbete för dessa frågor.
- SKR avstyrker utredningens förslag att information ska arkiveras hos systemägaren. Förslaget i den här delen behöver ses över. SKR anser att förslaget behöver problematiseras utifrån ett kommunalt och regionalt perspektiv.
- SKR välkomnar Arkivutredningens förslag om att strategiska bevarandeplaner ska upprätthållas, men efterlyser ett förtydligande tillägg i arkivlagen om kommunernas och regionernas ansvar för att skapa riktlinjer för gallring görs. Förbundet anser vidare att kommuner och regioner själva bör få bestämma vilket kommunalt organ som ska besluta om bevarandeplanerna.
- SKR delar Arkivutredningens uppfattning att den statliga arkivmyndigheten (Riksarkivet) inte ska ges utökad rätt att meddela föreskrifter eller utöva tillsyn över kommuner och regioner.
- SKR anser att det är angeläget att regelverket förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet så att det klart framgår av lagtext eller författningskommentar att uppgiften som arkivmyndighet även kan läggas på kommunalförbund eller gemensam nämnd.
- SKR framför i övrigt synpunkter på ett antal av utredningens överväganden och förslag.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Allmänna synpunkter

SKR:s allmänna intryck är att betänkandet har starkt fokus på statens arkivhantering, medan det kommunala och regionala perspektivet inte uppmärksammas i samma utsträckning.

Arkivutredningen ger vidare ett sken av särskilt fokus på kulturarv. Samtidigt lever vi i ett digitalt tidevarv där vi alla snabbt och enkelt kan skapa och sprida vidare information. Det offentliga Sverige har ett ansvar för att öppna upp och göra det enklare för medborgare, företag och organisationer att ta del av både historisk och ny information.

SKR saknar grundläggande och utvecklade resonemang om samordning och helhetssyn på samhällsinformation. Bristen på samordning och helhetssyn medför risk att samhällsviktig information inte kommer att bevaras för framtiden. Ett exempel där helhetssyn saknas är de olika regelverk som gäller för olika typer av arkivbildare som verkar inom samma område såsom privata företag och offentliga myndigheter inom vård, skola och omsorg. Arkivutredningen beskriver kortfattat problemen, men ger inga konkreta och hållbara förslag på åtgärder. SKR anser att det behövs en nationell samordning för att fastställa samhällsviktig information som ska bevaras, oavsett i vilken organisation den har skapats – i privat företag eller hos en statlig, regional eller kommunal myndighet.

SKR ser ett stort behov av helhetsperspektiv på informationshantering för såväl kommuner, regioner och stat, oavsett om informationen finns i analog eller digital form, och oavsett om den skapades igår, skapas idag eller kommer att skapas i morgon. Det behövs gemensamma utgångspunkter avseende informationens värde och värdering.

SKR saknar svar på hur offentlig sektor ska möta omvärldens krav på den digitala förvaltningen och samhällets tillgång till information på ett säkert och tillförlitligt sätt. Arkivutredningen lämnar också frågor som rör tekniska aspekter obesvarade, såsom hur arkiven ska förhålla sig till molntjänster, AI-tjänster och internet of things. SKR anser att informationssäkerhet borde ha fått ett större utrymme i betänkandet.

SKR delar Arkivutredningens bedömning att arkivsektorn är underfinansierad. SKR har redan i 2015 i sin framställan (dnr 15/4566) påpekat behovet för ett skyndsamt agerande. Det är angeläget att regeringskansliet beaktar detta i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

SKR anser ändå att flera av Arkivutredningens förslag är välkomna och bör läggas till grund för lagstiftning. Som framgår av det sagda anser förbundet dock att det finns frågor som förtjänar ytterligare uppmärksamhet. Förbundet ser gärna att regeringskansliet överväger behovet av ytterligare utredningsarbete för dessa frågor.

När det gäller de olika avsnitten i betänkandet har SKR följande synpunkter.

3.1 Inledning

SKR instämmer i Arkivutredningens bedömning att övergången till digital informationshantering är den centrala samhällsförändringen för arkivsektorn. SKR vill understryka att det finns utvecklingsbehov inom arkivsektorn för att hitta bra och hållbara sätt att arbeta långsiktigt med arkiv, främst i digital kontext. Här kan nämnas ett utökat behov för standarder, tydliga riktlinjer och rådgivning vid överföring av information, både mellan verksamheter (och dess verksamhetssystem) och över tid, det vill säga bevarande. SKR anser att dessa frågor behöver uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

3.2.2 Internetanvändning, teknik och arbetsmarknad

När det gäller avsnittet om Internetanvändning, teknik och arbetsmarknad vill SKR tillägga att insamling m.m. av datamängder inte bara är en förutsättning för innovation och tillväxt, utan också är betydelsefull utifrån ett demokratiskt perspektiv och för forskning.

3.2.3 Individualiserat innehåll, desinformation och digitalt deltagande

Arkivutredningen använder begreppet infrastruktur, vilket kan uppfattas som såväl hård infrastruktur (kablar, routrar, datorer, mm) som mjuk infrastruktur (information och tillhörande informationsarkitektur). SKR föreslår att begreppet infrastruktur ersätts av begreppet informationsinfrastruktur.

3.2.5 Digitaliseringens konsekvenser för arkivsektorn

SKR delar Arkivutredningens uppfattning när det gäller arkivens roll att bidra till en allsidig historiebeteckning. SKR vill dock framhålla att arkiven uppstår löpande och det gäller inte minst vid digital informationshantering. Detta medför att arkiven har ett viktigt uppdrag att säkerställa inhämtning, bevarande och tillgängliggörande av digital information. SKR anser att Riksarkivet bör få en tydlig rådgivande roll mot kommuner och regioner vad gäller dessa frågor.

3.4.4 Samverkan om e-förvaltningsprojekt

SKR instämmer med Arkivutredningen att frågor om e-arkiv engagerar stora delar av arkivsektorn. Förbundet anser att det är angeläget att regelverket utformas så att det underlättar för gemensamma digitala lösningar för att stärka arkivfunktionen.

3.4.5 Internationella regleringar

När det gäller internationella regleringar instämmer SKR med Arkivutredningen. Förbundet vill dock tillägga att utvecklingen går mot att informationshantering och informationssäkerhet smälter ihop till förmån för en långsiktig och hållbar (digital) informationsförvaltning. Detta bör beaktas.

4.9 Informationsdigitalisering och massdigitalisering

SKR anser att utredningens förslag ifråga om massdigitalisering kan te sig bra i sak, men förbundet har ändå ett par allvarliga invändningar:

- Massdigitalisering förutsätter omfattande arbete och resurser både personellt och i övrigt, som många av förbundets medlemmar saknar.
- Det saknas tydliga och enhetliga regelverk på ett övergripande plan för dagens digitala informationshantering. Det gäller t.ex. arkitektur, styrning och säkerhet. Så länge det finns sådana brister i regelverket, kommer en massdigitalisering av analog information att leda till oöverskådliga problem.

SKR anser att förslaget i den här delen inte är genomförbart om inte dessa frågor först löses.

5.3.1 Kulturarvsbegreppet

SKR noterar att Arkivutredningen håller begreppet kulturarv öppet, samtidigt som texten i betänkandet mest har fokus på historia. Förbundet vill dock framhålla att kulturarvet är inte statiskt, utan något som ständigt förändras och omformuleras. SKR efterlyser därför att dynamiken i kulturarvsbegreppet beaktas i det fortsatta arbetet inom regeringskansliet.

5.5 Lagens tillämpningsområde

I betänkandet sägs att förvaltningsmyndigheter är samtliga statliga och kommunala organ med undantag för riksdagen och kommunala beslutande församlingar (kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige och regionfullmäktige). Formuleringen ”kommunala organ” är inte helt adekvat. I kommuner och regioner är varje nämnd en egen myndighet, vilket innebär att varje kommun och region består av flera separata myndigheter/arkivbildare. Detta bör tydliggörs i motivtexterna i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

5.12.1 Bevarandeplanering

SKR välkomnar Arkivutredningens förslag om att strategiska bevarandeplaner ska upprätthållas, men efterlyser ett förtydligande tillägg i arkivlagen om kommunernas och regionernas ansvar för att anta riktlinjer för gallring.

Utredningen föreslår att uppdraget att svara för bevarandeplanerna obligatoriskt ska ankomma på arkivmyndigheten. SKR avstyrker det förslaget när det gäller kommuner och regioner. Enligt SKR kan en sådan uppgift bli svår att genomföra för kommunala arkivmyndigheter med tanke på den mångfacetterade kommunala och regionala verksamheten. Förbundet anser istället att kommuner och regioner själva bör få bestämma hur en sådan planering ska bedrivas och vilket organ som ska ansvara för att upprätthålla de strategiska bevarandeplanerna. Det ligger också i linje med den organisationsfrihet som annars råder för kommuner och regioner. Författningstekniskt kan detta lösas t.ex. genom att lagtexten utformas så att det anges att kommuner och

regioner ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering för de kommunala myndigheternas allmänna handlingar. Med den sådan formulering får kommunerna och regionerna själva bestämma vilket eller vilka kommunala organ som ska svara för uppgiften.

5.13 Arkivmyndigheter

Enligt SKR ger betänkandetexten (s. 218) när det gäller kommunala arkivmyndigheter intryck av att inte vara helt konsekvent. Förbundet har dock inget att erinra mot att begreppet kommunal arkivmyndighet behålls och formuleras på det sätt som skett i den föreslagna 20 §. Förbundet vill dock betona vikten av att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet tydliggörs att även kommunalförbund och gemensam nämnd kan komma ifråga som arkivmyndighet, se vidare under punkt 9.3.3.

6 Myndigheternas arkivbildning och arkivförvaltning

Arkivutredningen föreslår att information ska arkiveras hos systemägaren. I en kommun eller region kan detta bli problematiskt om flera förvaltningar använder sig av samma system. Det gäller framförallt när systemen innehåller förvaltningsspecifika sekretessbelagda handlingar. Därtill kan förslaget uppfattas att systemägaren också bär ansvar för i systemen ingående information.

SKR avstyrker därför förslaget som det utformats. Förslaget i den här delen behövs ses över. SKR anser att förslaget behöver problematiseras utifrån ett kommunalt och regionalt perspektiv.

7.11.2 Delvis ändrade gallringsbestämmelser i arkivlagen

I vissa kommuner och regioner beslutar myndigheterna själva om gallringen. I andra kommuner och regioner har kommunfullmäktige respektive regionfullmäktige angett i arkivreglementena att arkivmyndigheten ska besluta om gallring av allmänna handlingar.

Varje nämnd och styrelse ansvarar för vården av sitt arkiv. Varje nämnd och styrelse ansvarar också för att främja arkivets tillgänglighet och dess användning i kulturell verksamhet och forskning. Enligt SKR:s mening bör kommuner och regioner därmed kunna bestämma i vilken utsträckning beslut om gallring ska fattas av de enskilda myndigheterna eller av arkivmyndigheten. Om beslut om gallring ska fattas av myndigheterna bör dock samråd dessförinnan ske med arkivmyndigheten.

9. Normering, tillsyn och rådgivning

SKR delar Arkivutredningens uppfattning att den statliga arkivmyndigheten (Riksarkivet) inte ska ges utökad rätt att meddela föreskrifter eller utöva tillsyn över kommuner och regioner av de skäl utredningen framför.

Samtidigt välkomnar SKR en ökad och tydligare samordning och vägledning från Riksarkivet inom olika frågor då den kommunala och regionala arkivhanteringen är splittrad och ofta underbemannad. Riksarkivets normgivande roll inom arkivområdet

bör således kvarstå oförändrad, men den samordnande och vägledande rollen tydliggöras och förstärkas.

9.3.3 Önskemål om anpassning av reglering för kommunerna

Arkiven spelar en viktig roll för allmänhetens insyn och kontroll, rättsskipning, forskning och kulturarvet. Samtidigt saknar många mindre kommuner och regioner särskild arkivkompetens. SKR anser därför att det är av stor vikt att kommuner och regioner ges goda möjligheter att samverka rörande arkivfrågor. SKR delar utredningens uppfattning (s. 356) att inte finns några lagliga hinder mot att kommuner och regioner går samman och bildar ett kommunalförbund som därigenom får ansvar arkivmyndighetens uppgifter, helt eller delvis. Dagens reglering i arkivlagen har dock gett upphov till frågor om möjligheten att överlämna ansvaret som arkivmyndighet till kommunalförbund eller gemensam nämnd. SKR anser därför att det är angeläget att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet tydliggörs i lagtext eller författningskommentar att uppgiften som arkivmyndighet även kan läggas på kommunalförbund eller gemensam nämnd.

10.5.1 Statsbidrag till enskilda arkivsektorn

SKR instämmer i Arkivutredningens bedömning att staten behöver ta ett större ekonomiskt ansvar för den enskilda arkivsektorn. Den ekonomiska basen för verksamheten har urholkats under en längre tid, och regioner och kommuner kan bara i begränsad utsträckning kompensera för det bortfall av intäkter som bland annat orsakas av det ökande antalet s.k. herrelösa arkiv. SKR ställer sig bakom en generell anslagsutveckling inom ramen för kultursamverkansmodellen. SKR anser dock att statliga medel inom ramen för kultursamverkansmodellen inte ska öronmärkas.

SKR ställer sig bakom förslaget att införa ett nytt statsbidrag för att stimulera arkivcentrum. Det är dock angeläget att ett nytt stöd för att stimulera arkivcentrum inte enbart kan sökas för att skapa nya arkivcentrumbildningar, utan också för att utveckla de redan existerande.

SKR menar att det inte är möjligt att ta ställning till den föreslagna finansieringen, eftersom det inte redovisas hur kostnadsberäkningen är gjord.

10.5.2 Rådgivning, förvärv och främjande

SKR stödjer förslaget att i arkivlagen tydliggöra att Riksarkivet ska ge råd och vägledning till enskilda arkiv i arkivspecifika frågor, särskilt med anledning av förslagen i kapitel 11.

11.2.1 Enskilda arkivbestånd av särskilt samhällsviktig eller kulturell betydelse

SKR anser att värdering av information som upprättats med offentliga medel ska göras utifrån informationens karaktär och inte utifrån om den är utförd i privat eller offentlig regi. SKR efterfrågar därför en reglering av hanteringen av information som skapas av privata utförare med offentliga medel. Nuvarande lagstiftning medför luckor i

bevarandet av patientjournaler för patienter som fått privat vård, då de enligt patientdatalagen kan gallras efter tio år. SKR ser det som problematiskt att det inte kommer att finnas ett populationsmässigt kvalitativt bestånd kvar för framtida forskning. Barn- och elevhälsovårdsjournaler är viktiga, inte bara för forskningen utan även för barnet/eleven under hela hans livslängd. Med nuvarande avsaknad av reglering, gallras de efter tio år om de upprättats hos privata utförare.

Utredningen för inget resonemang om dessa frågor, utan hänvisar endast till de två utredningar som genomförts om offentlighet hos privata utförare på skol- respektive hälso- och sjukvårdsområdet (SOU 2015:82 och SOU 2016:62). SKR anser att ett samordnat nationellt ställningstagande kring bevarande- och gallringsfrågorna krävs för att tillgodose forskningen med ett kvalitativt forskningsunderlag.

11.7.1 Nya arkivlagen om enskilda arkivsektorn

SKR delar Arkivutredningens bedömning att det inte finns tillräckliga skäl för att genomföra modellen där enskilda arkivbestånd av särskild samhällsviktig eller kulturell betydelse inordnas i arkivlagen.

Med förslaget innefattas även de enskilda arkiv som får medel inom ramen för den s.k. kultursamverkansmodellen. SKR vill poängtera att eventuella ökade kostnader för dessa enskilda arkiv, för att de ska kunna uppfylla eventuella utökade krav, inte ska finansieras av regionerna utan då ska finansieringsprincipen gälla.

14.3.4 Behovet av ett kompetenslyft

SKR delar Arkivutredningens bedömning att det behövs ett kompetenslyft för arkivarier för att möta den (främst digitala) informationshanteringen hos myndigheter och arkivmyndigheter. SKR instämmer med Arkivutredningen att det behövs en nationell plan för fortbildning i samarbete mellan kommuner, regioner, universitet, högskolor och Riksarkivet.

För att kommunicera och lära ut om arkiv- och informationshantering behövs verktyg. SKR föreslår att pedagogik och kommunikation inkluderas i planen för fortbildning och kompetensutveckling.

16.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

SKR noterar att förslagen om proaktivt arbete, fortbildning och massdigitalisering inte behandlas i avsnittet om konsekvenser för kommuner och regioner. Samtidigt påverkar ett genomförande av de förslagen kommuner och regioner i hög grad, inte minst när det gäller behövliga investeringar och personella resurser. Detta måste beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

När det gäller förslaget att Digitaliseringsmyndigheten DIGG ska överta stora delar av det normeringsarbete kopplat till digitaliseringen som Riksarkivet idag ansvarar för, vill SKR framföra att Riksarkivets uppdrag och kompetens innefattar både korttids- och långtidsviktiga aspekter. Dessa behöver bägge finnas med i det nationella

samordningsarbetet gällande normering av digital informationshantering. SKR föreslår att Riksarkivet i samarbete med DIGG kan se över sådana uppdrag.

Avslutningsvis instämmer SKR med Arkivutredningens att ett värnande av kulturarvet fordrar resurser och vikten av samarbeten för att klara detta uppdrag. Arkiven har samhällsviktiga uppdrag för bevarandet, tillgängliggörandet och tillhandahållandet av kulturarvet och resurser behövs för att förvalta och utveckla uppdraget.

Sveriges Kommuner och Regioner

Staffan Isling

Germund Persson