



PM

Datum 2017-05-10

Klassificering 2.10.1

Dnr 173-2016

Version 1.0

Förslag till lagändring och ny förordning om Riksantikvarieämbetets digitala system för kulturhistorisk information

Innehåll

Sammanfattning	3
Förslag till ändring i kulturmiljölagen	5
Förslag till förordning om Riksantikvarieämbetets digitala system för kulturhistorisk information.....	6
Bakgrund och konsekvensanalys	10
Syfte.....	10
Bakgrund	10
Den framtida modellen.....	15
Vilka alternativa lösningar som finns och effekter om någon reglering inte kommer till stånd.....	17
Vilka berörs av regleringen	18
Uppgifter om bemyndiganden.....	19
Konsekvenser	19
Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	21
Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	24
Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen	24
Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader	25
Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen	26
Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen.....	26
Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.....	27
Författningssommentar till förslaget om ändring av kulturmiljölagen (1988:950)....	28
Författningssommentarer till förslag om förordning om Riksantikvarieämbetets digitala system för kulturhistorisk information	29

Sammanfattning

Riksantikvarieämbetet föreslår en reglering av det digitala system för kulturmiljöinformation som myndigheten utvecklar, kallat kulturmiljöregistret. Detta föreslås ske i form av en ändring i befintlig lagstiftning och införandet av en ny förordning. Syftet är att skapa en enhetlig och sammanhållen informationshantering, vilket förväntas både ge en snabbare process och en högre kvalitet i de digitala uppgifterna.

Förslaget utgår från de problem som idag finns när det gäller hanteringen av fornminnesinformation, men det tar även höjd för andra informationsmängder, främst bebyggelseinformation.

Förslaget innebär en tydligare rollfördelning mellan i första hand Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen, där den senare får ett tydligt ansvar att se till att den fornminnesinformation som skapas till följd av dess verksamhet blir digitalt registrerad. Detta kan antingen ske genom att den som åt länsstyrelsen utför ett arkeologiskt uppdrag registrerar informationen varefter resultatet godkänns, eller genom att länsstyrelsen själv uppdaterar registret.

Riksantikvarieämbetet ska ansvara för drift och förvaltning av registret, vilket bland annat innefattar informationsarkitektur och olika IT-stöd för registrering och tillgängliggörande. Myndigheten föreslås ha ett särskilt ansvar för den information som skapas utanför länsstyrelsens medverkan. Riksantikvarieämbetet ska följa och stödja informationshanteringen, till exempel genom överinseende, utbildningar och annat användarstöd. Myndigheten föreslås även få rätt att besluta verkställighetsföreskrifter till förordningen.

Förslaget innebär att en ny modell för registreringsbehörighet införs. Utgångspunkten är att information digitaliseras och registreras i samband med att den skapas. De digitala uppgifterna ska sedan kunna förädlas i den fortsatta processen fram till dess att de blir publicerade och publikt tillgängliga. För att garantera informationskvaliteten behöver krav ställas på den som registrerar, vilket bottnar i fornlämningars starka lagskydd. Riksantikvarieämbetet ska upprätta dessa krav och besluta om registreringsbehörighet, vilken ska ligga på företags- eller organisationsnivå och inte som idag på individnivå. Rätten att registrera kan



dock påverka konkurrensen inom den arkeologiska marknaden, varför regleringen torde kräva en lagändring.

Förslaget kommer att leda till en ökad tydlighet och snabbhet, samtidigt som det ger en bättre möjlighet för staten att stödja, styra och följa processen. Kvaliteten på den registrerade informationen förväntas även bli både högre och jämnare. Allt detta underlättar för den enskilde att ta ansvar för kulturmiljön och det skapar förutsättningar för ett hållbart samhälle med kulturmiljön som en viktig resurs.



Förslag till ändring i kulturmiljölagen

Härigenom föreskrivs ifråga om kulturmiljölagen (1988:950) att det i 1 kap. ska införas en ny paragraf 3 a § och närmast före 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Föreslagen lydelse

Kulturhistorisk information

3 a § I syfte att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till kulturhistorisk information ska det finnas ett digitalt system för kulturhistorisk information.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs om vem som får registrera uppgifter i systemet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.



Förslag till förordning om Riksantikvarieämbetets digitala system för kulturhistorisk information

Allmänna bestämmelser

1 § I syfte att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till kulturhistorisk information ska det finnas ett digitalt system för kulturhistorisk information, kulturmiljöregistret.

Informationen i kulturmiljöregistret ska vara digitalt tillgänglig utan avgift.

2 § Kulturmiljöregistret ska innehålla offentlig information om fornlämningar enligt 2 kap. 1 § kulturmiljölagen (1988:950), bland annat omfattande deras geografiska position och utbredning.

Kulturmiljöregistret får även innehålla information om övriga kulturhistoriskt värdefulla lämningar som inte utgör fornlämningar.

Riksantikvarieämbetet får besluta att även följande information ska ingå i kulturmiljöregistret

1. annan information som omfattas av 3 kap. 9 § första stycket 3 förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation, och
2. uppgifter i fråga om områden av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken (1998:808).

Systemansvar

3 § Riksantikvarieämbetet ansvarar för drift och förvaltning av kulturmiljöregistret samt för informationssäkerheten. Informationssäkerheten omfattar säkerställande av sekretess samt informationens riktighet och tillgänglighet. Med informationens riktighet avses i denna förordning en egenskap hos informationen som innebär att informationen inte förändras av obehöriga, av misstag eller på grund av funktionsstörning.

Informationsansvar

4 § Riksantikvarieämbetet har ansvaret för den information som Riksantikvarieämbetet överför till eller registrerar i kulturmiljöregistret.

Riksantikvarieämbetet ansvarar även för den information som registreras av de som fått behörighet att registrera information i kulturmiljöregistret enligt 7 § andra stycket, i den mån länsstyrelsen inte ansvarar för informationen enligt 5 §.

Med informationsansvar avses i denna förordning en skyldighet att se till att informationen utan dröjsmål görs elektroniskt tillgänglig i kulturmiljöregistret. Informationsansvaret innebär även en skyldighet att se till att informationen är aktuell och tillförlitlig när registrering eller godkännande av informationen sker.

5 § Länsstyrelsen ansvarar för att information om fornlämningar, som uppkommer i deras verksamhet, utan dröjsmål registreras i kulturmiljöregistret.

Länsstyrelsen ansvarar för att sådan information är aktuell och tillförlitlig när registrering eller godkännande av informationen sker.

Länsstyrelsen ansvarar för och ska godkänna information som läggs in i kulturmiljöregistret av

- länsstyrelsen,
- den som länsstyrelsen beslutat ska genomföra en arkeologisk utredning, en arkeologisk förundersökning eller en arkeologisk undersökning enligt 2 kap. 11 och 13 § § kulturmiljölagen (1988:950),
- den som länsstyrelsen uppdragit åt att skydda och vårda en fornlämning enligt 2 kap 7 § kulturmiljölagen (1988:950),
- den som länsstyrelsen gett tillstånd att undersöka en fornlämning, bärga en fartygslämning eller undersöka en plats där fornfynd påträffats enligt 2 kap. 8 § kulturmiljölagen (1988:950), och
- den som fått bidrag att ta fram kunskapsunderlag enligt 1 § 1 förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.

Behörighet att registrera information i kulturmiljöregistret

6 § Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen har behörighet att registrera information i kulturmiljöregistret.

Riksantikvarieämbetet kan besluta att ge företag och organisationer behörighet att registrera information i kulturmiljöregistret.

Den som ges behörighet ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för att registrera information i kulturmiljöregistret.

Rättelse

7 § Länsstyrelsen kan rätta felaktiga uppgifter som omfattas av dess informationsansvar.

Riksantikvarieämbetet kan ändra uppgifter i kulturmiljöregistret, oavsett vem som registrerat uppgifterna.

Behandling av personuppgifter

8 § Riksantikvarieämbetet är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:204) för behandling av personuppgifter i kulturmiljöregistret.

9 § I kulturmiljöregistret får följande personuppgifter behandlas

- uppgift om namn, adress, telefonnummer, e-post och arbetsplats gällande de som registrerar information i kulturmiljöregistret,
- uppgift om fotografiers upphovsman, samt
- uppgift om namn och hemort för uppgiftslämnare från allmänheten.

Kulturmiljöregistret får inte innehålla känsliga personuppgifter om levande personer som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv.

Riksantikvarieämbetet får behandla personnummer för behörighetskontroll i kulturmiljöregistret.



Bemyndigande

10 § Riksantikvarieämbetet får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft 1 januari 2018.

Bakgrund och konsekvensanalys

Syfte

Riksantikvarieämbetet föreslår en reglering av det digitala system för kulturmiljöinformation som myndigheten utvecklar, kallat kulturmiljöregistret. Detta föreslås ske i form av en ändring i befintlig lagstiftning och införandet av en ny förordning. Syftet är att skapa en enhetlig och sammanhållen informationshantering, vilket förväntas både ge en snabbare process och en högre kvalitet i de digitala uppgifterna.

Riksantikvarieämbetet har därför tagit fram ett förslag på en ny paragraf i kulturmiljölagen (1988:950), 1 kap 3 a §, och en ny förordning om Riksantikvarieämbetets digitala system för kulturhistorisk information.

Bakgrund

Riksantikvarieämbetet ska enligt myndighetens instruktion förvalta nationella databaser för kulturhistorisk information.¹ Till detta kommer en skyldighet att tillhandahålla geografisk digital information kring de objekt som är skyddade enligt kulturmiljölagen. Ansvaret innebär att se till att den information som gjorts digital, de informationstjänster och de metadata som omfattas finns tillgängliga och är användbara.² Riksantikvarieämbetet ska även underrätta Lantmäteriet om fornlämningar för införande i den allmänna delen av fastighetsregistret.³

Riksantikvarieämbetet förvaltar idag två digitala geografiska system med nationell kulturhistorisk information. Det ena rör bebyggelse – Bebyggelseregistret (BeBR) – och det andra hanterar fornminnesinformation (FMIS).

Hanteringen av informationen är komplex och sker utifrån skilda syften och målbilder. Många är inblandade i processerna och ansvarsfördelningen mellan dessa är ibland otydlig. Den svårgripbara bilden förstärks av att arbetssätt kan

¹ 2 § punkt 7 Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet

² 3 kap. 9 § punkt 2, 4 kap Förordning (2010/1770) om geografisk miljöinformation

³ 4 § Kulturmiljöförordning (1998:1188)

variera mellan olika aktörer, vilket inte skapar den enhetlighet, förutsägbarhet och effektivitet som den enskilde kan förvänta sig. Särskilt när det gäller hanteringen av fornminnesinformation finns idag flera problem. Detta har även tagits upp av regeringen som menar att det bör bli så tydligt som möjligt för den enskilde vilka lämningar som utgör fornlämningar.⁴ Riksantikvarieämbetet har därför fått ett särskilt uppdrag att utveckla och kvalitetssäkra den information om fornlämningar som myndigheten förvaltar.⁵

När det gäller fornminnesinformationen genomför Riksantikvarieämbetet ett utvecklingsarbete i form av ett femårigt program – Digital Arkeologisk Process (DAP) – som startade 2014. Det övergripande målet med arbetet är att skapa en effektiv och rättssäker hantering av användbar och tillgänglig fornminnesinformation med en tydlig rollfördelning mellan olika aktörer. Åtgärder och planering inom samhällsbyggnadsprocessen som påverkar landskapet, ska baseras på aktuell fornminnesinformation med rätt kvalitet, vilket i förlängningen bidrar till ett hållbart samhälle med kulturmiljön som en viktig resurs.

Konkret innebär arbetet att skapa förutsättningar för ändrade arbetssätt genom att justera regelverk och utveckla olika typer av verksamhets- och IT-stöd, samt att skapa en modell för att hantera de kvalitetsproblem som finns när det gäller den befintliga digitala informationen. Exempelvis har föreliggande förslag tagits fram inom ramen för programmet. Utgångspunkten för DAP är både användarnas behov av strukturerad fornminnesinformation och behovet av tydlighet och snabbhet i själva processen. DAP berör alla som producerar, förvaltar och använder fornminnesinformation. Därför sker utvecklingsarbetet i samverkan med dessa.

Totalt finns idag cirka 650 000 platser med kulturhistoriska lämningar registrerade i FMIS. Av dessa är drygt 270 000 bedömda som fornlämningar enligt kulturmiljölagen. Nya uppgifter tillförs kontinuerligt och under de två senaste åren har i genomsnitt cirka 17 500 objekt tillkommit eller förändrats per år. Leveransen till FMIS sker på flera sätt med olika krav beroende på i vilket sammanhang uppgifterna tillkommit. Den konkreta registreringen görs antingen vid Riksantikvarieämbetet eller av enskilda arkeologer verksamma utanför

⁴ Kulturmiljöns mångfald. Prop. 2012/13:96 s. 70 ff.

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Riksantikvarieämbetet. Regeringen, Ku2016/02311/KL

myndigheten, nedan kallade externa registrerare. De senare registrerar drygt 9000 objekt per år, medan Riksantikvarieämbetets eget arbete omfattar ungefär 8500 objekt per år.

Dagens externa registrering bygger på en individuell modell där enskilda personer blir godkända FMIS-registrerare. För att bli det krävs att individen går igenom en omfattande process som innefattar både en kontroll av förmågan att identifiera, avgränsa och dokumentera lämningar i fält, och en utbildning i de digitala verktyg som krävs för att kunna registrera. Allt detta kan dra ut på tiden och pågå under flera fältsäsonger.

Riksantikvarieämbetets utbildningar vänder sig främst till arkeologer som genomför uppdrag vilka finansieras via kulturmiljövårdsanslaget (se nedan). Att vara godkänd registrerare är dock en fördel i andra sammanhang, till exempel då kommuner med hjälp av konsulter tar fram kulturhistoriska översikter genom fornminnesinventeringar. Processen för att bli granskare är emellertid resurskrävande och dessutom inte helt formaliserad. Riksantikvarieämbetet kan heller inte möta de behov som finns från olika arkeologiska utförare att gå utbildningen. Som mest har fem personer per år blivit föremål för myndighetens utbildningar.

Eftersom den externa registreringsprocessen inte är helt formaliserad, finns risken att Riksantikvarieämbetets hantering kan uppfattas som godtycklig och konkurrensbegränsande. Myndigheten vill därför förändra modellen och inte längre hantera registreringsbehörigheter på individnivå utan på företags- eller organisationsnivå och därigenom öka transparensen och tydligheten i processen.

Information levereras till FMIS även på andra sätt än via de externa registrerarna. En stor mängd uppgifter kommer från den så kallade uppdragsarkeologin, det vill säga arkeologiska insatser som genomförs i samband med ett arbetsföretag, exempelvis bostadbyggnad. Det är då länsstyrelsen som beslutar om insatsen, ger tillstånd till ingrep i fornlämning, ställer villkor för genomförandet, väljer arkeologisk utförare och godkänner resultatet.⁶ Det är dock arbetsföretagaren som bekostar insatsen. Eftersom länsstyrelsen ska godkänna dokumentationen och avrapporteringen får den arkeologiska utföraren inte registrera resultatet direkt i FMIS. I stället skickas en särskild FMIS-blankett innehållande lämningsuppgifter

⁶ 2 kap. 11-13 §§ Kulturmiljölag (1988:950)

till Riksantikvarieämbetet med en kopia till länsstyrelsen. Om inte länsstyrelsen aktivt invänder muntligt eller skriftligt angående informationens riktighet, registrerar Riksantikvarieämbetet uppgifterna. Detta regleras i stort via de verkställighetsföreskrifter som Riksantikvarieämbetet tagit fram kring uppdragsarkeologin enligt kulturmiljölagen.⁷

Den lämningsinformation som uppstår vid uppdragsarkeologin måste alltså levereras till FMIS enligt Riksantikvarieämbetets föreskrifter. Ett liknande krav finns även kopplat till kulturmiljövårdsanslaget som Riksantikvarieämbetet årligen fördelar till länsstyrelserna. I de senaste årens fördelningsbeslut har myndigheten satt som villkor, att om medlen används till verksamhet som genererar lämningsinformation, till exempel en fornminnesinventering, ska uppgifterna registreras direkt i FMIS av en av Riksantikvarieämbetet godkänd registrerare. Detta innebär att informationen inte blir godkänd av länsstyrelsen innan den blir publik, trots att myndigheten kan sägas ha gjort beställningen av insatsen. På så sätt är detta en skillnad jämfört med uppdragsarkeologin.

Lämningsuppgifter levereras till FMIS även i andra sammanhang. Det kan röra sig om tillfällen då det behövs ett tidigt underlag i en planeringsprocess före olika samråd, exempelvis vid anläggandet av en vindkraftspark eller i samband med kommunal planering. I syfte att dokumentera okända lämningar kan då en kulturhistorisk inventering genomföras. Detta sker dock utanför länsstyrelsens inflytande och verksamheten är inte statligt reglerad. Resultatet från dessa insatser kan dock registreras i FMIS antingen via en extern registrerare eller genom att en FMIS-blankett skickas till Riksantikvarieämbetet. Kraven som ställs i det senare fallet är att den som levererar uppgifterna ska vara yrkesverksam arkeolog. Även om denna verksamhet inte är statligt reglerad, är resultaten viktiga för förvaltningen av landskapet. Förutsättningen är att dock informationen har en tydlig kvalitetsbeskrivning, vilket fallet inte är idag.

Det ställs alltså olika krav vid leverans till FMIS beroende på sammanhanget. Detta skapar en varierande kvalitet på de registrerade uppgifterna vilket försvårar användningen, men det leder också till en stor otydlighet gentemot den arkeologiska branschen. Det är med andra ord svårt att förstå vad som gäller.

⁷ § 31, § 32, 35 § Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om uppdragsarkeologi. Kulturrådet, KRFS 2015:1.

De blanketter som skickas till Riksantikvariearbetet registreras i FMIS av handläggare vid myndigheten. Det kan ta över ett år från att ett ärende inkommer till dess att uppgifterna blir publikt tillgängliga. För närvarande genomför Riksantikvarieämbetet en särskild satsning för att komma till rätta med denna eftersläpning och skapa ett mer aktuellt register.

Riksantikvarieämbetet förvaltar FMIS och myndigheten använder det i praktiken som ett verktyg att vägleda länsstyrelserna kring hur olika typer av lämningar bör bedömas när det gäller lagskydd. Konkret innebär detta att i det enskilda fallet kan Riksantikvarieämbetet registrera en annan bedömning än den länsstyrelsen gjort, vilket är problematiskt eftersom det är länsstyrelsen som slutligen bedömer en lämning lagskydd vid samråd eller ansökan om ingrepp i fornlämning.⁸ Detta skapar en otydlighet gentemot användaren.

Det är enbart i samband med uppdragsarkeologin och vid hanteringen av kulturmiljövårdsanslaget som det idag finns krav på länsstyrelsen att leverera information till FMIS. För andra sammanhang är det möjligt att anmäla ändringar via FMIS-blanketten, men den är omständlig att fylla i och det sker sällan. Detta innebär att det skapas lämning information vid länsstyrelserna som aldrig når FMIS, till exempel vid samråd då en ändring av det registrerade bedömda lagskyddet kan göras. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg, att den registrerade bedömningen i FMIS speglar praxis vid registreringstillfället och inte nödvändigtvis hur en lämning skulle hanteras idag. Det beror främst på att det kulturhistoriska kunskapsläget ständigt förändras, men även på ändringar i lagstiftningen. När det gäller den befintliga informationen i FMIS så genomför Riksantikvarieämbetet ett särskilt arbete inom DAP för att hantera olika kvalitetsbrister.

Dagens modell har sitt ursprung i en tid då Riksantikvarieämbetet var den dominerande utförande arkeologiska aktören. Modellen har sedan successivt anpassas efter de förändringar som skett, till exempel att Riksantikvarieämbetets nationella fornminnesinventering avvecklats och att den arkeologiska marknaden öppnats för fler aktörer. Denna successiva anpassning har lett till dagens svårgripbara bild.

⁸ 2 kap. 10 §, 12 § kulturmiljölagen

Sammanfattningsvis kan sägas att dagens modell för att leverera information till FMIS kännetecknas av ineffektivitet i form av långa ledtider, varierande krav, inkonsekvens och otydlighet vad gäller roller och ansvar. Detta leder till brister i informationskvalitet, administrativa flaskhalsar och till att det är svårt för den enskilde att få en aktuell bild över de kända kulturhistoriska lämningarna inom ett område. Det skapar även svårigheter för staten att styra, stödja och följa processen. Detta är ett problem eftersom fornlämningar har ett mycket starkt skydd i kulturmiljölagen. Därför bör informationen om dessa vara tillförlitlig, aktuell och användbar. Det är dock viktigt att komma ihåg att det är lagstiftningen som bestämmer lagskyddet och inte hur en lämning är registrerad i Riksantikvarieämbetets system. Registreringen ger dock en upplysning om hur lagen vanligen tillämpas.

Den framtida modellen

För att hantera ovan beskrivna problem planerar Riksantikvarieämbetet att införa ett system där informationen blir digitaliserad och registrerad i samband med att den skapas. De digitala uppgifterna ska sedan kunna förädlas i den fortsatta processen fram till dess att de blir publicerade och publika. Detta kommer att leda till att uppgifterna snabbt blir tillgängliga.

Samtidigt är frågan kring informationens pålitlighet viktig. Inte bara själva tolkningen av ett objekt måste vara rätt (att det verkligen är en lämning av en viss typ), utan den måste även dokumenteras med viss noggrannhet och struktur. Det har sin bakgrund i fornlämningarnas starka lagskydd, vilket kräver att vissa grundläggande uppgifter är korrekta, till exempel lämningstyp, bedömt lagskydd och geografiskt läge/utbredning.

För att garantera både snabbheten och informationskvaliteten behöver Riksantikvarieämbetet därför kunna ställa krav på de företag och organisationer som registrerar information i myndighetens system. Dagens modell där registreringsbehörigheten ligger på individnivå är alltför svårhanterlig och otydlig för både Riksantikvarieämbetet och övriga aktörer, samt för de enskilda arkeologerna. En förändring är därför nödvändig där de berörda företagen och organisationerna ges ett större ansvar. Riksantikvarieämbetet måste naturligtvis fortsatt ge stöd åt individuella registrerare, till exempel via utbildningar, men dessa personer kommer att vara kopplade till ett företag eller en organisation, vilken i sin tur bör ansvara för att registreringarna görs på rätt sätt.

Länsstyrelsen ansvarar för det statliga kulturmiljöarbetet i länet, bland annat genom tillämpningen av kulturmiljölagen som innefattar bedömningen om ett enskilt objekt är fornlämning eller inte, samt vid hanteringen av uppdragsarkeologin. Det är därför rimligt att länsstyrelsen ansvarar för att den fornminnesinformation som skapas genom dess verksamhet blir registrerad. Detta innebär en breddning jämfört med idag, men det kommer ge en ökad tydlighet och samtidigt ett mer aktuellt register, vilket underlättar för medborgaren. Det förutsätter dock att Riksantikvarieämbetet skapar en enkelhet i registreringen, men det kräver också en effektiv digital samverkan mellan myndigheterna.

Riksantikvarieämbetet kommer att ha det övergripande ansvaret för och förvaltningen av det framtida digitala systemet och ska även ha ett särskilt ansvar för den information som produceras utan länsstyrelsens medverkan. Dessa uppgifter ska vara tydligt markerade att de inte blivit kontrollerade av länsstyrelsen. Genom föreskriftsrätten, överinseende, uppföljningar samt utbildningar och annat användarstöd ska Riksantikvarieämbetet både vara styrande och stödjande. Myndigheten ska även förvalta data, informationsarkitektur, begrepp och olika IT-stöd för tillgängliggörande och registrering av information.

För att effektivt kunna hantera den digitala informationen ska FMIS avvecklas och ersättas av ett nytt system – kulturmiljöregistret – som till en början kommer att innehålla enbart fornminnesinformation, men på sikt även annan kulturmiljöinformation, till exempel uppgifter om skyddad bebyggelse. När det gäller fornminnesinformation kommer kulturmiljöregistret att vara bredare än dagens FMIS och även omfatta uppgifter om olika arkeologiska insatser i landskapet och fältdokumentation från arkeologiska undersökningar.

Grundtanken för det nya systemet är att de registrerade uppgifterna ska spegla den reella tillämpningen av kulturmiljölagen för att underlätta den enskildes användning av informationen. Det betyder att Riksantikvarieämbetet inte kommer att använda kulturmiljöregistret för att vägleda länsstyrelserna på det sätt som idag sker vid hanteringen av FMIS. Upptäcks eventuell systematiska brister kring bedömningarna ska dessa hanteras på annat sätt än genom att Riksantikvarieämbetet självständigt korrigerar dessa. Myndigheten behöver dock möjlighet att rätta uppenbara fel som till exempel felregistreringar eller oriktigheter

som uppstår till följd av ändrade vägledningar för lagskyddet på grund av att den arkeologiska kunskapen ständigt förändras.

Vilka alternativa lösningar som finns och effekter om någon reglering inte kommer till stånd

Ett alternativ till föreliggande förslag är att reglera det digitala systemet i kulturmiljöförordningen eller i Riksantikvarieämbetets instruktion.⁹

Riksantikvarieämbetet väljer dock att föreslå en särskild förordning för att ge en ökad tydlighet och större fokus på uppgiften, samt att särskilja frågorna om informationshantering.

Den framtida registreringen av fornminnesinformation ska ske i samband med att uppgifterna skapas. Det innebär i praktiken att den kommer att utföras av länsstyrelsen eller annan behörig. Idag saknar dock länsstyrelserna någon generell skyldighet att rapportera lämningsinformation till Riksantikvarieämbetet, vilket resulterar i att dagens FMIS är ofullständigt. I förlängningen leder det till svårigheter för den enskilde att ta ansvar för kulturmiljön och till ökad risk för skador på fornlämningar. Detta förhållande skulle kvarstå om en reglering inte kommer till stånd.

Riksantikvarieämbetets förslag innebär att myndigheten ska avgöra vem, utöver länsstyrelsen, som får behörighet att registrera i systemet. Eftersom fornlämningar har ett starkt lagskydd måste informationen om dessa vara korrekt. Därför är det nödvändigt att denna behörighet är kopplad till vissa villkor, till exempel gällande dokumentation och kulturhistorisk kompetens. Redan idag anses rätten att registrera i FMIS ge konkurrens fördelar på den arkeologiska marknaden, men Riksantikvarieämbetet har inte någon tydlig befogenhet att ställa krav på lämplighet i samband med detta. Det behövs därför en reglering av registreringen. Eftersom behörigheten kan ge konkurrens fördelar på den arkeologiska marknaden, bedömer Riksantikvarieämbetet att det krävs ett lagstöd. De villkor som ska kopplas till registreringsbehörigheten specificeras lämpligen i föreskriftsform. Om Riksantikvarieämbetet inte får en tydlig befogenhet, blir det omöjligt att ställa tydliga icke konkurrenshämmande krav, vilket leder till en varierad kvalitet på den information som registreras. Detta påverkar uppgifternas

⁹ Kulturmiljöförordning (1998:1188), Förordning (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet

pålitlighet och den enskilde får svårt att ta ansvar för kulturmiljön. En låg informationskvalitet leder även högre kostnader och längre ledtider i samband med åtgärder i landskapet, till exempel vid bostadsbyggande eller skogsbruk.

Utan en reglering kommer inte Riksantikvarieämbetet i särskilda verkställighetsföreskrifter kunna styra informationsflödet och därmed säkra kvaliteten på de producerade uppgifterna. Idag ges visst stöd till detta genom befintlig rätt till föreskrifter om verkställigheten av 2 kap. kulturmiljölagen (1988:950) och förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer. Dessa är dock inte anpassade för hanteringen av digital information och de täcker inte heller statens hela hantering av kulturhistorisk information. Dagens modell är därför varken heltäckande eller enhetlig.

Till en början omfattar kulturmiljöregistret endast information som berörs av 2 kap. kulturmiljölagen, det vill säga fornminnen. Riksantikvarieämbetet avser dock att på sikt utöka registret till att även omfatta andra informationsmängder. Då kan föreskriftsmandat för 3 och 4 kap kulturmiljölagen användas.

Riksantikvarieämbetet bedömer sammanfattningsvis att förslaget om en tydlig och sammanhållen reglering av myndighetens digitala system främjar en effektiv och rättssäker informationshantering, vilket gynnar förvaltningen av landskapet och skapar förutsättningar för att en mångfald kulturmiljöer bevaras, används och utvecklas.

Vilka berörs av regleringen

De som direkt berörs av den nya regleringen, utöver Riksantikvarieämbetet, är länsstyrelserna samt organisationer som utför arkeologiska uppdrag. Dessa utgörs av runt 35 företag, 22 regionala museer, två statliga museer och en statlig myndighet (Skogsstyrelsen). Till detta kommer sju universitet/högskolor och ett flertal museer, vilka genomför olika typer av arkeologiska forskningsundersökningar. Gemensamt för alla dessa organisationer är att de själva producerar och använder fornminnesinformation.

Även de som enbart använder informationen påverkas, eftersom informationen snabbt blir tillgänglig och användbar, men även genom att ansvars- och rollfördelningen blir tydligare. Det rör sig om allt från enskilda markägare och

planerare på kommuner och skogsbolag till den kulturhistoriskt intresserade medborgaren.

Riksantikvarieämbetet ska ansvara för de personuppgifter som behandlas i systemet. Länsstyrelsen, och övriga aktörer som registrerar information, är personuppgiftsbiträden, det vill säga behandlar personuppgifter för Riksantikvarieämbetets räkning. Parternas roller behöver i detta avseende preciseras och klargöras innan systemet sätts i bruk. Dessutom ska personuppgiftsbiträdesavtal skrivas som säkerställer att lämpliga säkerhetsåtgärder vidtas.

Uppgifter om bemyndiganden

Den som länsstyrelsen ger ett uppdrag att genomföra en arkeologisk åtgärd, till exempel uppdragsarkeologi eller en fornminnesinventering finansierat via kulturmiljövårdanslaget, måste ha behörighet att registrera information i kulturmiljöregistret. De som inte har denna behörighet utestängs därmed från att ta sådana uppdrag. Detta torde vara en inskränkning i deras rätt att driva näring eller utöva yrke enligt 2 kap. 17 § regeringsformen (1974:152) Begränsningen syftar i detta sammanhang till att skydda ett angeläget allmänt intresse gällande tillgång av korrekt kulturhistorisk information om fornlämningar och kräver lagstöd i enlighet med 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen.

Regleringen i den föreslagna förordningen torde i övrigt omfattas av regeringens normgivningsmandat enligt 8 kap. 7 § första stycket 1 och 2 i regeringsformen. Sådan normgivning får regeringen subdelegera till Riksantikvarieämbetet enligt 8 kap. 11 § regeringsformen.

Konsekvenser

Förslaget innebär att länsstyrelserna får en skyldighet att se till att fornminnesinformation blir registrerad i Riksantikvarieämbetets digitala system. Detta kan komma innebära att vissa arbetsrutiner behöver ändras. Dagens arbetssätt mellan Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna när det gäller informationshanteringen är dock en god grund för de ändringar som förslaget kan betyda för länsstyrelsernas organisation och arbetsrutiner.

Genom förslaget förenklas ärendehantering, till exempel behöver uppgifterna inte längre omdigitaliseras och gå via Riksantikvarieämbetet för att registreras, vilket leder till kortare handläggningstider och därmed en ökad snabbhet i processen. Samtidigt förväntas kvaliteten på den registrerade informationen bli både högre och jämnare. Dessutom blir registret mer fullständigt.

Genom ansvarsfördelningen blir länsstyrelsens roll i förhållande till Riksantikvarieämbetet tydligare.

För enskilda aktörer kan kravet på registreringsbehörighet på organisatorisk nivå, medföra krav på förändringar i arbetssätt, nya IT-stöd samt en anpassning till en ny informationsstruktur.

Samtidigt behöver enskilda aktörer inte förvalta egna databaser med denna typ av information, utan den samlas i stället centralt i kulturmiljöregistret. Uppgifterna blir också mer strukturerade och lättare att komma åt och använda.

För Riksantikvarieämbetets del medför den föreslagna regleringen att myndigheten blir uttryckligt ansvarig för förvaltning och drift av informationssystemet. Det innebär att myndigheten på ett övergripande plan ska hantera kvaliteten genom att ansvara för informationsarkitektur och stödja registrering och användning av informationen samt följa upp och utvärdera informationshanteringen. Detta leder till en ökad och jämnare kvalitet i planerings- och beslutsunderlag.

Enligt den konsekvensanalys Riksantikvarieämbetet genomfört tillsammans med länsstyrelserna skulle det nya informationssystemet innebära en ringa ökning av administrationskostnader. Enligt Riksantikvarieämbetet egen bedömning uppskattas kostnaderna öka med cirka 0,5 % per uppdrag. Det är dock svårberäknat eftersom IT-lösningarna inte är färdigutvecklade. De ökade kostnaderna är motiverade i relation till de fördelar som förslaget innebär.

Sammantaget väntas dock förslaget inte ge upphov till några betydande kostnader för inblandade aktörer.

Alternativet skulle vara att behålla dagens röriga situation med en svårgripbar och otydlig process med långa ledtider och varierad informationskvalitet.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Inspire

Förslaget är förenligt med *Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG av den 14 mars 2007 om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (Inspire)*. Målsättningen med det nya informationssystemet är att effektivisera samhällets hantering av digital kulturmiljöinformation (inledningsvis fornminnesinformation), vilket överensstämmer med Inspire-direktivets syfte att förenkla tillgången till data som direkt eller indirekt avser en viss plats eller ett visst geografisk område (så kallad rumslig data).

Personuppgifter

Tillhandahållandet av informationssystemen sker i enlighet med principerna om skyddet för personuppgifter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (*dataskyddsdirektivet*). Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom personuppgiftslagen (1998:204), (PUL).

I PUL finns en så kallad missbruksmodell som innebär att behandling av personuppgifter i ostrukturerat material är undantagna från de flesta av lagens hanteringsregler, till exempel kravet på samtycke från den registrerade. Om behandlingen inte är kränkande för någons personliga integritet och det rör sig om ett ostrukturerat sammanhang får personuppgifter behandlas utan samtycke från den registrerade.

Riksantikvarieämbetet har gjort bedömningen att de nuvarande systemen för kulturmiljöinformation innefattar ett ostrukturerat material eftersom de inte har utformats för att påtagligt underlätta sökning efter personuppgifter. Därmed är missbruksregeln tillämplig och det behövs i princip inget samtycke från de registrerade. De uppgifter som finns i systemen (enstaka adresser, fastighetsbeteckningar och personnamn) kan inte anses vara kränkande och behandling av dem är därför tillåtna.

Den 27 april 2016 antogs *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (Dataskyddsförordningen)*. Förordningen träder i kraft den 25 maj 2018 och ersätter då PUL. I Dataskyddsförordningen görs ingen skillnad mellan strukturerat och ostrukturerat material. Därmed måste Riksantikvarieämbetet ha en annan rättslig grund än missbruksregeln för sin behandling av personuppgifter i de digitala systemen efter det att förordningen trätt i kraft. Eftersom det rör sig om personuppgiftsbehandling som krävs för att tillgodose ett allmänt intresse (att informera om och bevara kulturhistoriskt värdefulla objekt) är en sådan behandling tillåten i enlighet med artikel 6 e) i Dataskyddsförordningen, läst tillsammans med 8-9§§ i förslaget till ny förordning som finns i denna promemoria.

Innan Dataskyddsförordningen träder i kraft måste Riksantikvarieämbetet, som personuppgiftsansvarig för kulturmiljöregistret, se över sina interna rutiner för behandling av personuppgifter så att de täcker in de delvis nya förpliktelser som förordningen innebär, till exempel vad gäller information till registrerade, dataportabilitet och anmälan av personuppgiftsincident.

Ackreditering

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 innehåller bland annat regler om ackreditering. Med det avses ett formellt erkännande att ett organ är kompetent att utföra vissa specificerade tjänster, exempelvis provningar av att en produkt uppfyller gemenskapsrättsliga kraven. Syftet är att se till att produkter som omfattas av den fria rörligheten för varor inom gemenskapen uppfyller krav som ger en hög skyddsnivå för allmänna intressen. Reglerna ska också säkra att den fria rörligheten för varor inte begränsas mer än vad som tillåts enligt gemenskapslagstiftning. All ackreditering i EU följer förordningen.

Ackreditering är frivilligt och fungerar som en kvalitetsstämpel, utom inom vissa områden, exempelvis när det gäller hissbesiktning, där det är obligatoriskt för verksamma aktörer. Likaså är det inom vissa områden obligatoriskt att vara certifierad under ackreditering. Det innebär att en organisation bedöms uppfylla krav som uppställs i standarder eller andra styrdokument.

Den registreringsbehörighet som Riksantikvarieämbetet enligt förslaget får besluta om innebär att myndigheten prövar om företag och organisationer uppfyller de krav som gäller för att få registrera information i systemet. Riksantikvarieämbetet ser inte ett behov av att i detta sammanhang ha ett oberoende certifieringsorgan. En certifieringsmodell innebär dessutom högre kostnader och ökad tidsåtgång för de arkeologiska företagen, till följd av den revision som företagen måste genomföra med certifieringsorganet. En sådan modell riskerar också att snedvrída konkurrensen då det ställer höga krav på nyetablerade företag och den stora andel enskilda firmor som idag verkar inom kulturmiljön. Mot bakgrund av detta bedömer Riksantikvarieämbetet att registreringsbehörighet inte ska ske inom ramen för certifieringsmodellen.

Tjänstedirektivet

Sverige är skyldigt att anmäla alla förslag till nya lagar och andra författningar i vilka det föreskrivs vissa krav vid tillträde eller utövande av tjänsteverksamhet enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). Kraven gäller följande:

- a) Kvantitativa eller geografiska begränsningar, särskilt i form av begränsningar knutna till folkmängd eller ett minsta geografiskt avstånd mellan olika tjänsteleverantörer.
- b) Skyldighet för tjänsteleverantören att ha en viss juridisk form.
- c) Krav som rör företagets kapitalinnehav.
- d) Krav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta tjänsteverksamheten i fråga, med undantag för krav rörande områden som omfattas av direktiv 2005/36/EG (*avser medlemsstaters erkännande av yrkeskvalifikationer som förvärvats i andra medlemsstater*) eller sådana krav som föreskrivs i andra gemenskapsinstrument.
- e) Förbud mot flera etableringar inom samma stats territorium.
- f) Krav på ett minsta antal anställda.
- g) Fasta minimi- och/eller maximiavgifter som tjänsteleverantören måste tillämpa.
- h) Skyldighet för tjänsteleverantören att vid sidan av sin tjänst tillhandahålla andra specifika tjänster.

Det kan antas att förslaget till lämplighetsprövningen i praktiken innebär ett krav enligt d) ovan, och som medför att endast vissa tjänsteleverantörer får starta

verksamhet för att bedriva arkeologi. Det finns därför skäl att överväga en anmälan enligt artikel 15 (7) i tjänstedirektivet.

Förslaget är sammantaget förenligt med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen men kan behöva anmälas enligt artikel 15 (7) i tjänstedirektivet.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Förhoppningen är att regleringen kan träda i kraft 1 januari 2018.

Tidpunkten för ikraftträdandet bedöms ha störst påverkan för länsstyrelsen som därmed får ett författningsreglerat ansvar för att vissa angivna uppgifter förs in i informationssystemet. Länsstyrelsen kan därför behöva viss tid för att säkra att denna skyldighet kan uppfyllas på ett tillfredsställande sätt. Ikraftträdandet ligger väl i tid i länsstyrelsernas verksamhetsår, samt i förhållande till det utvecklingsarbetet som genomförs vid länsstyrelserna kring effektivisering av handläggningen av kulturmiljöärenden.

De förändringar som påverkar arkeologiska företag är inte enbart beroende av aktuell förordnings ikraftträdande. Specificering av innehåll och krav på hur registrering ska gå till samt krav för behörigheten avses regleras i verkställighetsföreskrifter.

Då det rör sig om ny lagstiftning finns det ett behov av informations- och utbildningsinsatser från Riksantikvarieämbetet om den nya regleringen. Berörda parter behöver upplysas om de förändringar som gäller för registrering och ansvar, särskilt vilka uppgifter som krävs vid registrering. En dialog måste därför föras kring informationsinnehåll, tydlighet och begrepp med berörda aktörer.

Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Förslaget berör de företag som arbetar inom arkeologisk verksamhet. Det omfattar företag vars verksamhet bedriver vård, drift och bevarande av historiska minnesmärken och byggnader och liknande sevärdigheter.

I SCB:s statistik återfinns vård av historiska minnesmärken och byggnader och liknande sevärdigheter under SNI 91.030.

Företag efter näringsgren SNI 2017, storleksklass och år

Kulturminnesinstitutioner	År 2015
0 anställda	150
1-4 anställda	40
5-9 anställda	10
10-19 anställda	7
20-49 anställda	3
50-99 anställda	1
200-499 anställda	1
Totalt	212

Vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader

Som tidigare nämnts kan den nya regleringen medföra förändringar i arbetssätt, andra krav på IT-stöd samt en anpassning till systemets informationsstruktur. Behov av kontinuerlig vidareutbildning i registreringsteknik medför ökad tidsåtgång. Uppskattningsvis kan detta innebära att företagen behöver lägga ned 8 timmar extra per anställd per år. Tidsåtgången kan variera beroende på företagets storlek och den anställdes arbetsuppgifter.

Samtidigt leder förslaget till att informationen registreras enhetligt och görs tillgänglig snabbare med högre och jämnare kvalitet. Enskilda aktörer behöver heller inte förvalta egna databaser med denna typ av information i och med att uppgifterna samlas in och lagras centralt.

Många av de företag som idag registrerar information uppfyller i stort de krav som den nya regleringen kan medföra. Dock kan förslaget innebära större konsekvenser om en certifiering under ackreditering införs. Processen att gå via ett certifieringsorgan för att genomföra en certifieringsrevision är mer tidskrävande och innebär ökade kostnader.

Utöver vad som nämnts ovan bedöms den föreslagna regleringen inte ge upphov till några ytterligare kostnader eller förändrade arbetssätt.

Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Riksantikvarieämbetets beslut om registreringsbehörighet kan påverka konkurrensförhållandena för enskilda företag. Ett nekande eller ett uteblivet beslut riskerar att innebära att företaget eller organisationen inte har samma möjligheter att konkurrera som de som kan registrera.

Dock kan Riksantikvarieämbetet idag redan ge ut behörighet genom att godkänna enskilda individer att registrera i FMIS efter en resurskrävande utbildning. Detta har troligtvis en större påverkan på den fria konkurrensen då myndigheten inte har möjlighet att möta de behov som finns, vilket leder till en inte helt rättvis behandling av företagen. Riksantikvarieämbetets ambition är att genom registreringsbehörighet på företags- och organisationsnivå få så effektiva och rättvisa effekter på den fria konkurrensen som möjligt.

Som tidigare nämnts bedömer Riksantikvarieämbetet dock att föreslagen regel kan innebära en inskränkning i enskilda företags handlingsfrihet. Det kan kräva lagstöd för att införa en sådan beslutanderätt, även om det är frivilligt att ansöka om behörighet och besluten inte är betungande för enskilda. Förordningsförslaget kan därför behöva föregås av lagändring. Riksantikvarieämbetet vill dock framhäva betydelsen av en sådan beslutanderätt. Den är av mycket stor vikt för informationssystemet då hela hanteringen av de digitala uppgifterna och deras kvalitetssäkring är uppbyggt kring registreringsbehörigheten. Den är därför en grund för att staten ska kunna förvalta och tillgängliggöra pålitlig och nödvändig information, vilken behövs för att kulturarvet ska bevaras, användas och utvecklas.

Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Den digitala processen kring systemet kräver en viss mjuk- och hårdvara för de som ska registrera information. Dock behövs dessa typer av produkter redan idag för att företagen ska kunna utföra sin verksamhet, varför förslaget i detta avseende inte beräknas ha någon avsevärd påverkan på företagen.



Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Den föreslagna regleringen är utformad med hänsyn till arkeologiföretag i stort, där målsättningen är att både små som stora företag ska likabehandlas.

Författningsommentar till förslaget om ändring av kulturmiljölagen (1988:950)

3 a § I syfte att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till kulturhistorisk information ska det finnas ett digitalt system för kulturhistorisk information.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs om vem som får registrera uppgifter i systemet.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen (RF) ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och avser ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden.

De som på länsstyrelsens uppdrag genomför arkeologisk verksamhet måste enligt den föreslagna förordningen ha behörighet att registrera i det digitala systemet. Aktörer som saknar denna behörighet kan inte bli aktuella för dessa typer av uppdrag.

Även kommuner kommer ifråga för beslut om behörighet. Även föreskrifter som avser kommunernas befogenheter kräver lagform enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF.

Riksdagen kan enligt 8 kap. 3 § RF bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som omfattas av 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 RF.

Om riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne kan riksdagen också enligt 8 kap 10 § RF medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter i ämnet.



Författningskommentarer till förslag om förordning om Riksantikvarieämbetets digitala system för kulturhistorisk information

1 § I syfte att tillförsäkra den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till kulturhistorisk information ska det finnas ett digitalt system för kulturhistorisk information, kulturmiljöregistret.

Informationen i kulturmiljöregistret ska vara digitalt tillgänglig utan avgift.

Riksantikvarieämbetet ska förvalta nationella databaser för kulturhistorisk information enligt 2 § första stycket 7 förordningen (2014:1585) med instruktion för Riksantikvarieämbetet och har ett informationsansvar i fråga om fornlämningar, byggnadsminnen, kyrkliga kulturminnen, statliga byggnadsminnen, och världsarv, enligt 3 kap. 9 § första stycket 3 förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation. Riksantikvarieämbetet har även skyldighet att underrätta lantmäterimyndigheten om fornlämningar enligt 4 § kulturmiljöförordningen (1988:1188).

2 § Kulturmiljöregistret ska innehålla offentlig information om fornlämningar enligt 2 kap. 1 § kulturmiljölagen (1988:950), bland annat omfattande deras geografiska position och utbredning.

Kulturmiljöregistret får även innehålla information om övriga kulturhistoriskt värdefulla lämningar som inte utgör fornlämningar.

Riksantikvarieämbetet får besluta att även följande information ska ingå i kulturmiljöregistret

- 1. annan information som omfattas av 3 kap. 9 § första stycket 3 förordningen (2010:1770) om geografisk miljöinformation, och*
- 2. uppgifter i fråga om områden av riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § miljöbalken (1998:808).*

Information om fornlämningar kan, förutom information om själva lämningen, omfatta bland annat information om gränsbestämda fornlämningsområden, arkeologiska utredningar, förundersökningar och undersökningar enligt 2 kap. 11 och 13 §§ kulturmiljölagen (1988:950) (KML), uppgifter om åtgärder enligt 2 kap. 7 § KML och undersökningar enligt 2 kap. 8 § KML samt uppgifter från fornminnesinventeringar. Kulturmiljöregistret kommer även att innehålla uppgifter om fornfynd i så kallade fyndlistor som är en del av rapporteringen från bl.a. arkeologiska undersökningar.

Begreppet övriga kulturhistoriska lämningar är inte tydligt och väl avgränsat. Därför är registrering av sådana en möjlighet och inte en skyldighet.

Riksantikvarieämbetet har även ansvar för att lämna uppgifter om områden som är av riksintresse för kulturmiljövården enligt 2 § andra stycket 4 förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

Kulturmiljöregistret bör i en framtid även innehålla information om byggnader och bebyggelseområden som enligt 8 kap. 13 § plan- och bygglagen är särskilt värdefulla från kulturhistorisk synpunkt samt kulturresevat enligt 7 kap. 9 § miljöbalken (1998:808). Att ålägga kommuner en skyldighet att registrera sådana byggnader och av dem inrättade kulturresevat kräver lagstöd.

Riksantikvarieämbetet lämnar denna fråga därhän tills vidare för att nu begränsa arbetet till information om fornlämningar.



3 § Riksantikvarieämbetet ansvarar för drift och förvaltning av kulturmiljöregistret samt för informationssäkerheten. Informationssäkerheten omfattar säkerställande av sekretess samt informationens riktighet och tillgänglighet. Med informationens riktighet avses i denna förordning en egenskap hos informationen som innebär att informationen inte förändras av obehöriga, av misstag eller på grund av funktionsstörning.

Riksantikvarieämbetet ansvarar för teknisk drift av kulturmiljöregistret och förvaltningen av detsamma. Förvaltningsansvaret omfattar bland annat att se till att informationsstruktur och begrepp är ändamålsenliga och konsekventa med lagstiftning samt att effektivisera och utveckla kulturmiljöregistret. Förvaltning handlar även om tillhandahålla verksamhetsstöd i form av utbildningar och vägledning. Ansvaret för informationssäkerhet innebär bland annat att säkerställa att information om behörighetskoder och behörighetsnycklar hålls hemlig och att skydda informationen mot manipulationer i form av obehöriga tillägg, raderingar eller förvanskningar. Systemansvaret innebär även att säkerställa att informationen inte förändras av misstag eller på grund av funktionsstörning. Även tillgänglighet till information i rätt tid omfattas av ansvaret.

4 § Riksantikvarieämbetet har ansvaret för den information som Riksantikvarieämbetet överför till eller registrerar i kulturmiljöregistret.

Riksantikvarieämbetet ansvarar även för den information som registreras av de som fått behörighet att registrera information i kulturmiljöregistret enligt 7 § andra stycket, i den mån länsstyrelsen inte ansvarar för informationen enligt 5 §.

Med informationsansvar avses i denna förordning en skyldighet att se till att informationen utan dröjsmål görs elektroniskt tillgänglig i kulturmiljöregistret. Informationsansvaret innebär även en skyldighet att se till att informationen är aktuell och tillförlitlig när registrering eller godkännande av informationen sker.

Riksantikvarieämbetet ska underrätta Lantmäteriet om sådana fornlämningar som kan antas ännu inte vara införda i fastighetsregistrets allmänna del. Informationen hämtas från detta informationssystem och måste vara tillförlitlig för att denna skyldighet ska kunna uppfyllas.

Myndigheter i allmänhet har ett ansvar att se till att den information som myndigheten lämnar är korrekt för att allmänheten och enskilda ska kunna lita på den. Information får inte framstå som tillförlitlig om den inte är det.

Skyddet för fornlämningar gäller omedelbart på grund av bestämmelserna i 2 kap. 1 § KML (1988:950). Det krävs inget beslut för att en fornlämning ska skyddas. En del av informationen i detta system utgörs av en antikvarisk bedömning huruvida det är fråga om en fornlämning eller inte. Bedömningen ska ske enligt den så kallade lämningstypslistan. Riksantikvarieämbetet har även påbörjat ett arbete med att ta fram föreskrifter och allmänna råd gällande fornlämningsbegreppet och -område som beräknas vara klart senast under 2019. Lämningstypslistan kommer att inarbetas i dessa föreskrifter och allmänna råd. Informationen i kulturmiljöregistret är inte rättsligt bindande. Länsstyrelsen och domstolar gör självständiga bedömningar enligt 2 kap. 1 § KML med stöd av informationen i kulturmiljöregistret.

Den enskilde får inte luras att tro att informationen är rättsligt bindande. Riksantikvarieämbetet måste säkerställa att informationen registreras på ett sådant sätt att dess rättsliga status är tydlig för alla.

Den som lider skada på grund av felaktig information från en myndighet, kan under vissa förutsättningar få skadestånd från staten enligt 3 kap. skadeståndslagen (1972:207). Det är justitiekanslern som handlägger sådana skadeståndsanspråk gentemot Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna enligt 5 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten.

5 § Länsstyrelsen ansvarar för att information om fornlämningar, som uppkommer i deras verksamhet, utan dröjsmål registreras i kulturmiljöregistret.

Länsstyrelsen ansvarar för att sådan information är aktuell och tillförlitlig när registrering eller godkännande av informationen sker.

Länsstyrelsen ansvarar för och ska godkänna information som läggs in i kulturmiljöregistret av

- länsstyrelsen,*
- den som länsstyrelsen beslutat ska genomföra en arkeologisk utredning, en arkeologisk förundersökning eller en arkeologisk undersökning enligt 2 kap. 11 och 13 §§ kulturmiljölagen (1988:950),*
- den som länsstyrelsen uppdragit åt att skydda och vårda en fornlämning enligt 2 kap 7 § kulturmiljölagen (1988:950),*
- den som länsstyrelsen gett tillstånd att undersöka en fornlämning, bärga en fartygslämning eller undersöka en plats där fornfynd påträffats enligt 2 kap. 8 § kulturmiljölagen (1988:950), och*
- den som fått bidrag att ta fram kunskapsunderlag enligt 1 § 1 förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer.*

Det ska vara möjligt för de som genomför arkeologiska åtgärder att registrera information om fornlämningar så snart den uppstår. Länsstyrelsen bör ha ansvar för att dessa uppdragstagare registrerar information om fornlämningar i de fall länsstyrelsen är uppdragsgivare och att informationen är tillförlitlig när registrering sker. Länsstyrelsen ska även själv kunna registrera och godkänna information från deras uppdragstagare innan informationen blir publik.

Idag har länsstyrelsen en skyldighet enligt 31 och 32 §§ Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om uppdragsarkeologi (KRFS 2015:1) att rapportera information om fornlämningar på ett särskilt fastställt formulär till Riksantikvarieämbetet. Riksantikvarieämbetet ställer även upp som ett villkor för delegering enligt 22 § förordningen (2010:1121) om bidrag till förvaltning av värdefulla kulturmiljöer, att länsstyrelsen ska rapportera in information om fornlämningar. Information om fornlämningar uppstår i ytterligare ett flertal situationer bland annat vid vårdåtgärder, vid andra undersökningar än inom uppdragsarkeologin och genom allmänheten. Istället för att räkna upp alla situationer då information om fornlämningar kan uppstå framstår det som mer effektivt att föreslå en generell skyldighet för länsstyrelsen att rapportera sådan information, oavsett hur den uppkommer i länsstyrelsens verksamhet.

6 § Riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen har behörighet att registrera information i kulturmiljöregistret.

Riksantikvarieämbetet kan besluta att ge företag och organisationer behörighet att registrera information i kulturmiljöregistret.

Den som ges behörighet ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för att registrera information i kulturmiljöregistret.

En väsentlig funktion är att Riksantikvarieämbetet kan besluta om registreringsbehörighet efter en lämplighetsbedömning. Genom ett behörighetskrav kan informationen i större utsträckning kvalitetssäkras, något som är en förutsättning för att informationskulturmiljöregistret kan fungera på önskat vis. Det möjliggör att det går att förlita sig på att den information som ska ingå i kulturmiljöregistret levereras på rätt sätt.

Följande aktörer kommer att kunna ges behörighet till kulturmiljöregistret: arkeologiföretag, museer, kommuner, universitet och högskolor samt statliga förvaltningsmyndigheter såsom Skogsstyrelsen och Sjöfartsverket.

De arkeologiföretag som ska kunna få behörighet är både fysiska personer som är yrkesutövare med enskild firma och juridiska personer i form av bolag och

stiftelser m.fl. Till juridiska personers behörighet kan kopplas en anmälningsskyldighet för vilka som registrerar i den juridiska personens namn, vilket bör regleras närmare i verkställighetsföreskrifter.

Museerna är organiserade på olika sätt. De kan vara statliga, privata eller kommunala. När det gäller organisationsform är den gemensamma nämnan de är alla juridiska personer.

Om Riksantikvarieämbetet avslår en ansökan om att få behörighet att göra registreringar i kulturmiljöregistret kan detta beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol (2 kap. 24 § andra stycket kulturmiljölagen).

7 § Länsstyrelsen kan rätta felaktiga uppgifter som omfattas av dess informationsansvar.

Riksantikvarieämbetet kan ändra uppgifter i kulturmiljöregistret, oavsett vem som registrerat uppgifterna.

Länsstyrelserna ges rätt att rätta uppgifter som gäller fornlämningar inom deras respektive län.

Mot bakgrund av Riksantikvarieämbetets ansvar för överinseende enligt 1 kap 2 § kulturmiljölagen (1988:950) samt föreskriftsmandat enligt 10, 17 a och 33 §§ kulturmiljöförordningen (1988:1188) bör Riksantikvarieämbetet ha en överordnad roll och kunna rätta länsstyrelsernas uppgifter.

8 § Riksantikvarieämbetet är personuppgiftsansvarig enligt



personuppgiftslagen (1998:204) för behandling av personuppgifter i kulturmiljöregistret.

Riksantikvarieämbetet kommer att vara personuppgiftsansvarig för de personuppgifter som behandlas i kulturmiljöregistret (det gäller bland annat uppgifter om uppgiftslämnare). Skälet är att bara Riksantikvarieämbetet kan vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Länsstyrelsen, och övriga aktörer som kommer att registrera informationen, är personuppgiftsbiträden, det vill säga behandlar personuppgifter för Riksantikvarieämbetets räkning. Parternas roller behöver i detta avseende preciseras och klargöras innan kulturmiljöregistret sätts i bruk. Därtill ska personuppgiftsbiträdesavtal skrivas som säkerställer att lämpliga säkerhetsåtgärder vidtas.

9 § I kulturmiljöregistret får följande personuppgifter behandlas

- uppgift om namn, adress, telefonnummer, e-post och arbetsplats gällande de som registrerar information i kulturmiljöregistret,*
- uppgift om fotografiers upphovsman, samt*
- uppgift om namn och hemort för uppgiftslämnare från allmänheten.*

Kulturmiljöregistret får inte innehålla känsliga personuppgifter om levande personer som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv.

Riksantikvarieämbetet får behandla personnummer för behörighetskontroll i kulturmiljöregistret.

Uppgifter om etniskt ursprung kan förekomma i den information som lyfts in från tidigare analoga fornminnesregistret, dock främst härrörande från 1930-talet (same, lapp, zigenare etc.). Samtycke har inte inhämtats för detta. Eftersom det inte gäller nu levande personer finns inget hinder att behandla dessa personuppgifter. Riksantikvarieämbetet menar dock att formuleringarna är olyckliga och bör på sikt tas bort.

Ändamål med behandlingen:

Behandlingen av personuppgifter om de som registrerar sker i syfte att behörighetskontrollera och därigenom auktorisera registreringen av lämningsinformation. Ändamålet är således verifiering av identiteten (autentisering).

Omnämnande av upphovsman till fotografier sker i enlighet med god sed enligt 3 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Behandlingen av uppgift om namn och hemort för uppgiftslämnare från allmänheten sker i syfte att ange vem som lämnat informationen om fornlämningen. Omnämmande av uppgiftslämnare är även ett sätt att ta tillvara ett kulturhistoriskt intresse och att involvera allmänheten i kulturmiljöarbetet.



10 § Riksantikvarieämbetet får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Verkställighetsföreskrifterna bör bland annat innehålla regler om vilken information som ska registreras, om behörighet, om hur information ska registreras, om rättelse samt om gallring. Föreskrifterna bör även ange att endast upphovsrättsligt skyddat material som är märkt med CCBY-licens får läggas in i kulturmiljöregistret. CCBY står för Creative Commons Erkännande vilket är en licens för upphovsrättsligt nyttjande som innebär att materialet får mångfaldigas, spridas och ändras så länge upphovsmannen anges och dennes ideella rättigheter inte kränks. Det finns ett antal olika Creative Commons-licenser vilka motsvarar olika omfattning av nyttjanderätten. CCBY är den mest långtgående nyttjanderätten.