



Finansdepartementet

Riksarkivets yttrande över Statistiska centralbyråns hemställan om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Riksarkivet har tagit del av rubricerad remiss och vill lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

- Riksarkivet anser att Kultur, kulturarv och fritid är en bättre, mer inkluderande rubrik än det föreslagna Kultur, bibliotek och fritid.
- Riksarkivet anser att arkivstatistik bör ingå som ett statistikområde.
- Riksarkivet ställer sig positivt till att Myndigheten för kulturanalys ges ansvar för arkivstatistiken.
- Riksarkivet vill i sammanhanget också lyfta att det finns problem med nuvarande bestämmelser rörande gallring och underrättelser.

3.12. Kultur och fritid

Förslaget att ämnesområdet Kultur och fritid ändrar benämning till Kultur, bibliotek och fritid

Riksarkivet avstyrker förslaget.

Riksarkivet föreslår istället benämningen *Kultur, kulturarv och fritid*.

Att nämna både kultur och kulturarv blir i Riksarkivets tycke mer inkluderande och heltäckande. Kulturarv omfamnar såväl museer, kulturmiljövård, arkiv som bibliotek. Begreppet kultur däremot ställer flera av myndigheterna och organisationerna inom ABM-sektorn utanför t.ex. arkiven. Att biblioteken är ett viktigt område framgår också med tydlighet genom att de utgör ett eget statistikområde inom ämnesområdet. En ändring till kulturarv överensstämmer även väl med remissens förslag till namnändring av statistikområdet.

Förslaget att statistikområdet Kulturmiljövård ändrar benämning till Kulturarv

Riksarkivet tillstyrker förslaget.

Riksarkivet anser däremot att själva formuleringen om att statistikområdet då även *kan* omfatta statistik om arkiv, är vag. Arkivutredningen 2019¹ framlade flera goda argument för och underströk vikten av att det förs statistik även över arkivsektorn. Riksarkivet tillstyrkte förslaget i sitt remissvar² och anser att detta är en viktig komplettering av statistiken inom kulturområdet.

På sikt kommer en statistik över arkivverksamheten i Sverige att leda till en bättre överblick och ge bättre förutsättningar för långsiktig planering och samverkan. Vid en genomgång av de områden som tas upp i statistiken för t.ex. bibliotek och museer, är flertalet giltiga även för arkiv såsom lokalytor, tekniska resurser, de fysiska och elektroniska bestånden, antalet anställda, antal besökare, publika aktiviteter, öppettider etc.

Riksarkivet anser även att statistiken inom kulturområdet bör förändras från att idag huvudsakligen vara sektoriell till att bli mer tematisk. Självklart kommer det fortfarande att finnas behov av sektorsspecifik statistik inom ABM-området för uppföljning och styrning av respektive verksamhet. Emellertid skulle vissa uppgifter kunna användas både internt sektorsvis och i en samlad, bred ABM-statistik. Vi tror att denna samordning är en förutsättning för att kunna göra relevanta jämförelser över domängränserna, inte minst när det kommer till digitalisering inom kulturarvsområdet.

Förslaget att Myndigheten för kulturanalys ansvarar för statistikområdet Kulturarv

Riksarkivet har ingenting att erinra mot förslaget.

Till en början kommer givetvis en sådan här ändring att leda till ett stort behov av samverkan och kunskapsöverföring. Riksarkivet har dels uppdrag med tydlig förankring i kulturarvsfrågorna men också ett uppdrag nära det förvaltningspolitiska området i statsförvaltningen. En jämförelse med flera statistikområden kan därför behöva göras. Riksarkivet ser positivt på ett nära samarbete med den myndighet som ges uppdraget att ta fram statistiken. I en uppbyggnadsfas kommer dock viss resurs- och kompetensförstärkning krävas.

¹ Härifrån till evigheten – en långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv, SOU 2019:58.

² Riksarkivets yttrande över betänkandet, dnr RA 04 2020/2572.



Tvingande bestämmelser om gallring och överlämnande av handlingar till Riksarkivet

I sammanhanget vill Riksarkivet lyfta en annan aspekt av regelverket om den officiella statistiken.

I 19 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken och 12 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken finns det tvingande bestämmelser om gallring och överlämnande av handlingar till Riksarkivet, samt att de statistikansvariga myndigheterna ska underrätta Riksarkivet innan de gallrar uppgifter. Riksarkivet föreslår att reglerna moderniseras.

Bakgrund

Bestämmelserna om gallring i den nuvarande lagstiftningen överfördes från äldre lagstiftning utan förändringar³. Modellen att överlämna personuppgifter till en arkivmyndighet som skyddsåtgärd härrör från en tid när endast Riksarkivet, ansågs ha den teknik och kunskap som krävdes för att bevara ADB-register.

Situationen är en annan idag och myndigheternas verksamhetsinformation lagras som regel i digitala verksamhetssystem vilka ska uppfylla de krav som ställs i gällande personuppgifts- och säkerhetslagstiftning samt Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd.⁴

Enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är därtill statistiksekretessen absolut med vissa angivna undantag. Av lagen framgår även att uppgifter inte får nyttjas utanför den verksamhet för vilka de är sekretessreglerade samt att sekretess även gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet.⁵

Riksarkivet anser att personuppgifter därmed bör kunna bevaras hos de statistikansvariga myndigheterna under en längre tid, under förutsättning att myndigheterna vidtar lämpliga skyddsåtgärder. Riksarkivet menar att lagen (2001:99) om den officiella statistiken bör syfta till att skydda den personliga integriteten. Den bör därför inte reglera bevarande och gallring i arkivlagens (1990:782) mening. Bestämmelserna bör istället formuleras om så att det framgår att det är fråga om dataskyddsbestämmelser.

Tvingande bestämmelser om gallring har, under den senaste 20-årsperioden, utmönstrats ur registerförfattningarna. I dag kvarstår endast tre⁶ ytterligare

³ Lagen (1995:606) om vissa personregister för officiell statistik och förordningen (1995:1060) om vissa personregister för officiell statistik.

⁴ Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) (RA-FS 2009:1) och Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) (RA-FS 2009:02).

⁵ Se 24 kap. 8 §, 7 kap. 1 §, 8 kap. 2 §.

⁶ 16 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (och 21 § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten)

registerförfattningar med motsvarande tvingande bestämmelser om överlämnande till Riksarkivet.⁷

Om gallring

I förarbetena till arkivlagen⁸ anges det om målen för det offentliga arkivväsendet att det vid sidan om kulturarvsaspekten finns mycket konkreta rättssäkerhets- och rationaliseringsaspekter att beakta. Främst den grundlagsfästa handlingsoffentligheten som hör till de grundläggande elementen i vårt samhällsskick.

Rätten till insyn är inte tidsbegränsad. I praktiken kan nog sägas att insynsintresset avklingar med tiden, men rent faktiskt är det ytterst med stöd av handlingsoffentligheten som även äldre allmänna handlingar kan begäras utlämnade. Efter en viss tid har dock i allmänhet kravet på insyn, i den mening man främst förknippar med handlingsoffentlighetens syfte, kommit att efterträdas av något som mer kan betecknas som ett forskningsintresse. Gränsen är dock sällan helt tydlig.

Enligt arkivlagen

Det är värt att påminna om att bevarande av information är huvudregeln och att gallring innebär att information förstörs för alltid. De uppgifter och handlingar som kan gallras har mer karaktär av undantag och gallras av nödvändighet för att arkiven inte ska växa sig allt för stora. Efter en gallring ska arkivet fortfarande kunna uppfylla syftena med arkivlagen.

Gallring av integritetsskäl

Integritetsgallring eller etisk gallring som sker med stöd av registerförfattningar, måste skiljas från arkivlagens gallringsbegrepp. Vid integritetsgallring är syftet att aktivt utplåna uppgifter för att t.ex. skydda en individs integritet.

Vissa uppgifter, särskilt av mer perifer karaktär i ett ärende, förlorar med tiden sin aktualitet både ur insyns- och informationssynpunkt och kan därför med tiden gallras, om de inte bedöms intressanta för forskningen. Det är rimligt att det framförallt är det avklingande intresset från insyns- och informationssynpunkt som får avgöra gallringsmöjligheterna. Kvar blir då

14 § lagen (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (och 4 § förordningen (2012:742) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering)
15 § lagen (2006:469) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (och 4 § förordningen (2008:936) om behandling av personuppgifter vid Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen)

⁷ Arbetsförmedlingen och Riksarkivet har gemensamt hemställt till regeringen om att v kravet på överlämnande av uppgifter till Riksarkivet ska tas bort, se Hemställan om ändring i Arbetsförmedlingens registerförfattningar, dnr Af-2020/0070 3735, något som också har föreslagits i Ds 2019:13 Etableringsjobb, men ännu inte genomförts.

⁸ Prop. 1989/90:72 om arkiv m.m.



till sist den information som har en utpräglad kulturarvsaspekt, den information som också tjänar forskningen som en kunskapskälla om förhållandena i vårt land över tid. Riksarkivets uppfattning är att integritetskänsliga uppgifter som huvudregel inte bör gallras utan istället skyddas genom bestämmelser om sekretess och informationssäker behandling av uppgifterna. Gallring är en oåterkallelig åtgärd som sträcker sin verkan långt in i framtiden, när skyddsintresset för länge sedan utslöcknat.

Konsekvenser av överlämnande till Riksarkivet

När det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar samt rättskipningens och förvaltningens behov av information är bedömningen att det på bästa sätt uppnås om varje myndighet svarar för sitt arkiv.

Det är uppenbart mest resurseffektivt att arkivet hanteras av den arkivbildande myndigheten, den som besitter den bästa kunskapen om verksamheten. En sådan anknytning överensstämmer också med proveniensprincipen. Detta innebär dock inte med nödvändighet att myndighetens ansvar ska vara obegränsat i tiden.

Den nuvarande modellen innebär att ett register bryts ut ur myndighetens övriga arkiv. Mot bakgrund av proveniensprincipen bör de generella bestämmelserna om överlämnande i arkivlagen gälla för allt arkivmaterial och myndigheters arkiv ska hållas ihop, oavsett medium och eventuell förekomst av känsliga personuppgifter. Nuvarande lagstiftning medger avsteg från proveniensprincipen vilken i sig medför risk för att informationen blir kontextlös när de bryts ur sitt sammanhang. Detta kan bli ett hinder, inte bara för den som vill skapa sig en helhetsbild av myndighetens verksamhet utan även för enskilda som behöver tillgodose sina intressen.

En statistikansvarig myndighet avgör själv när den inte längre behöver uppgifterna och kan närsomhelst meddela Riksarkivet att den önskar överlämna dem. I praktiken innebär det att Riksarkivet inte har någon möjlighet till framförhållning och beredskap för att ta emot uppgifterna eftersom det kan variera stort från år till år. Det innebär i praktiken även att arkiv överlämnas för tidigt till Riksarkivet.

Ett överlämnande av registerdata innebär att de statistikansvariga myndigheterna måste handlägga ett överlämnande av uppgifter till Riksarkivet varje gång uppgifterna inte längre behövs för verksamheten. Varje ärende om överlämnande innebär en relativt omfattande handläggning, både hos de statistikansvariga myndigheterna och hos Riksarkivet. En förändring skulle innebära en effektivisering som kunde frigöra resurser till kvalitetshöjande arbete.

Underrättelser till Riksarkivet

Syftet med bestämmelsen om att de statistikansvariga myndigheterna ska underrätta Riksarkivet innan de gallrar uppgifter är att Riksarkivet ska ges



möjlighet att föreskriva om undantag från gallring, så att uppgifterna istället bevaras. Enligt förarbetena⁹ skulle Riksarkivet vara den myndighet som var bäst lämpad att göra den svåra avvägningen mellan gallring till skydd för den personliga integriteten och bevarande för arkivändamål. Det är Riksarkivets uppfattning att bestämmelsen inte fungerar som det var tänkt när lagstiftningen trädde i kraft.

I praktiken har det under åren i stället fungerat så att myndigheterna framställer om bevarande och endast ett fåtal underrättelser om gallring har inkommit, alla från SCB.

I en skrivelse från Statistiska centralbyrån (SCB) till Riksarkivet¹⁰ framkommer det att myndigheten ser det som problematiskt att underrätta Riksarkivet om alla olika indata och register som SCB avser att gallra (utöver när det gäller den officiella statistiken). Det kan handla om tiotusentals mindre uppdrag per år. Utöver det som anges av SCB tillkommer de övriga statistikansvariga myndigheterna som även de har skyldigheten att underrätta om sin gallring enligt bestämmelsen. Om Riksarkivet ska utreda sådana underrättelser från alla statistikansvariga myndigheter skulle Riksarkivet behöva en resursförstärkning.

Beslut i detta ärende har fattats av riksarkivarien Karin Åström Iko. Ärendet har handlagts av enhetschefen Annika Tergius, föredragande. Vid ärendets slutliga beredning har arkivarien Martin Bjersby, sektionschefen Ulf Jönson, enhetschefen Fredrik Lindberg och tf chefsjuristen Ulrika Sturesdotter Andersson deltagit.

Karin Åström Iko

Annika Tergius

⁹ Prop. 1994/95:200, Lag om vissa personregister för officiell statistik m.m.

¹⁰ Riksarkivet dnr RA-KS 2021/1514