

Håkan Ek
Sara Hallengård
Viktor Lundberg
Handläggare

Kulturdepartementet

Borås Stadsarkivs remissyttrande över Härifrån till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (SOU 2019:58)

Ku2019/02112/KL

Sammanfattning

Ett av utredningens fem övergripande direktiv har varit att göra en översiktlig beskrivning av arkivsektorn. I det avseendet anser Borås Stadsarkiv (BSA) att utredningen inte har fullgjort sitt uppdrag, då den kommunala sektorn genomgående är mycket sparsamt beskriven. Bristen på ett kommunalt perspektiv lyser igenom även i de förslag utredningen lämnar. Ansvar för bevarandeplaneringen bör enligt BSA ligga på myndigheten och inte på arkivmyndigheten, och detsamma bör gälla för beslut om gallring. BSA tycker att det är positivt att utredningen betonar vikten av proaktivitet i samband med ökad digitalisering men anser inte att den hållningen återspeglas i lagförslaget, som innehåller få och mycket försiktiga förändringar. BSA menar att en tydligare modernisering av lagen skulle krävas för att möta den situation arkivsektorn står inför, inte minst vad gäller den digitala informationsförvaltningen. En motsvarande anpassning av begreppsapparaten vore önskvärd. BSA anser att ett långsiktigt bevarande av den information som skapas digitalt måste prioriteras framför massdigitalisering av analoga handlingar. Vidare menar BSA att en översyn av avgränsningen mellan arkivlagen och arkivförordningen och av den inre ordningen i arkivlagen borde göras.

Ärendet i sin helhet

BSA lämnar följande synpunkter på arkivutredningens betänkande.

4. Beskrivning av arkivsektorn

BSA anser att utredningen inte har fullgjort sitt uppdrag med avseende på direktivet att översiktligt beskriva arkivsektorn, då det i stora delar saknas ett kommunalt perspektiv.

Ett av utredningens fem övergripande direktiv har varit att översiktligt beskriva arkivsektorn. Utredningen har fokuserat på att beskriva den statliga och

enskilda sektorn, medan den kommunala sektorn berörs ytterst sparsamt. Det gäller genomgående i utredningen och bristen på kunskap om den kommunala arkivsektorns förutsättningar lyser igenom i de förslag som utredningen lämnar. BSA menar därmed att utredningen inte har fullgjort sitt uppdrag.

5.14 Undantag från tillsyn

BSA anser att det ska införas att fullmäktige är undantagen tillsynsskyldigheten.

Precis som att den statliga arkivmyndigheten inte ska ha tillsyn över vissa statliga organ, finns motsvarande undantag i den kommunala sfären. Den kommunala arkivmyndighetens tillsynsskyldighet omfattar inte fullmäktige, eftersom arkivmyndigheten inte är överordnad fullmäktige, enligt vad Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor, SKA, uttrycker i skriften ”Vem bestämmer om arkiv i kommunen? Råd om styrning av den kommunala arkivverksamheten”. Förutsatt att SKA:s tolkning stämmer, anser BSA att motsvarande undantag från tillsyn bör införas för det kommunala fallet.

5.17.1 Bestämmelser om kommuner och regioner

BSA anser att hänvisningen till arkivlagen från kommunallagen (2017:725) ska återinföras.

Utredningen konstaterar att hänvisningen till arkivlagen i den nya kommunallagen tagits bort, utan närmare motivering. Hänvisningar till arkivlagen förekommer från en mängd andra lagar och BSA anser därför att hänvisningen till arkivlagen från kommunallagen ska återinföras, särskilt som arkivlagen inte är allmänt känd inom kommunal förvaltning.

6.4.1 Arkivbildningen

BSA instämmer i att arkivlagens nuvarande lydelse kring arkivbildning i delade informationssystem behöver ses över men anser att frågan behöver utredas ytterligare innan den nya lagstiftningen träder i kraft.

I den kommunala sektorn arbetar kommunens myndigheter till stor del över myndighetsgränserna i gemensamma system och överlappande processer som i många fall gör det oerhört komplext att avgöra vem som är arkivbildare för respektive del i upptagningen. En ny lydelse i lagstiftningen kring arkivbildning i delade informationssystem får dock inte vara utformad på ett sådant sätt att arkivbildningen sammankopplas med ansvar för teknisk drift av systemet, då driftansvaret kan vara centraliserat till en myndighet i kommunen som ansvarar för driften av samtliga system inom organisationen. Risken är då, som med den av arkivutredningen föreslagna ändringen i lagstiftningen, att uppgifterna i systemet ska bilda arkiv hos en myndighet som inte tillfört några uppgifter i systemet. Målsättningen måste istället vara att hitta en formulering som gör det enkelt att kunna avgöra arkivansvar i gemensamma informationssystem utan att för den saken göra avkall på möjligheten att i framtiden fastställa handlingarnas autenticitet.

6.4.2 Myndigheternas arkivförvaltning

BSA anser inte att utredningen tillräckligt motiverat varför man valt arkivförvaltning som nytt begrepp och förkastat andra. Frågan behöver utredas ytterligare.

Den risk för otydlighet som utredningen ser med att använda ett annat begrepp undanröjs inte med användandet av arkivförvaltning. Förledet arkiv leder inte automatiskt tankarna till proaktiv styrning av den information som skapas idag och är därmed inte till hjälp i arbetet med myndigheternas informationshantering. Ett annat begrepp hade tydligare signalerat samhörigheten med närbesläktade områden som informationssäkerhet och främjat en helhetssyn på informationshanteringen, vilket är värdefullt men ingalunda självklart. BSA håller inte med utredningen om att ordet information sällan används. Begreppet växer snarare fram alltmer i både modernare lagtext och andra texter. I t ex patientdatalagen (2008:355) används informationshantering, ett begrepp som förmodligen borde ersätta arkivlagens ”arkivbildning”, och i utredningen själv har, sin slutsats till trots, valt att döpa ett av kapitlen till Digital informationsförvaltning och massdigitalisering. För att verkligen modernisera terminologin, öka förståelsen för vad lagen till stor del handlar om och vara ett stöd i det proaktiva arbetet med dessa frågor hade begrepp som informationsförvaltning, informationshantering och liknande kunnat väljas, även som namn på själva lagen.

6.4.3 Överföra, avskilja och gallra handlingar och uppgifter i informationssystem

BSA menar att förberedande åtgärder för arkivbildningen ska slås ihop med förutsättningar för en god arkivförvaltning.

BSA instämmer med utredningens förslag om vikten av att införa en särskild bestämmelse om myndigheternas ansvar att vid upphandling, utveckling eller idrifttagande, försäkra sig om att kunna hantera handlingar och uppgifter i informationssystem. BSA anser dock att dessa förberedande åtgärder, som upptas i 6 § i förslaget till arkivförordning, ska flyttas till 10 § i förslaget till arkivlag så att det hålls ihop med andra förutsättningar för en god arkivförvaltning. Nuvarande utformning skapar en olycklig uppdelning mellan hanteringen av analoga och digitala handlingar på olika ställen.

6.4.5 Rapportering av uppgifter om arkiv

BSA ställer sig positiv till utredningens förslag om rapportering till NAD, men anser att det för kommuner och regioner ska begränsas till att omfatta arkivmyndigheter, eftersom myndigheterna i allmänhet inte har de förutsättningar och resurser som krävs för detta.

7.2 Vad avses med bevarande och gallring?

BSA anser att lagen behöver en definitionsdel för centrala begrepp såsom bevarande, gallring, rensning och informationsförvaltning.

Utredningen konstaterar att bevarande och gallring inte definieras i arkivlagen. Istället definieras dessa begrepp idag lokalt i varje kommun eller motsvarande. BSA anser att lagen ska kompletteras med definitioner av centrala begrepp. Definitionsdelar förekommer i andra lagar, t ex 3 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Till dessa definitioner kan hänvisas från andra lagar, där exempelvis gallring omnämns. Till definitionsdelen ska då också 8 § i förslaget till arkivlag flyttas, men allra helst strykas då den känns obehövlig. Begreppen handling och allmän handling, och kopplingen till tryckfrihetsförordningen (1949:105), torde vara allmänt kända och behöver knappast förtydligas såsom är föreslaget. BSA har svårt att se vilken alternativ betydelse de skulle kunna ha. Se vidare under 7.5.2.

7.5.2. Gallring

BSA anser att begreppet arkivhandling som förekommer i arkivlagen och arkivförordningen ska avskaffas. Allmän handling är tillräcklig och täcker in det som behöver klargöras.

Det räcker med att beskriva att handlingar som inte rensas ut när ett ärende har slutbehandlats blir *allmänna handlingar* om rensning inte sker vid ärendeavslut. Användandet av arkivhandlingsbegreppet tillför ingen ytterligare dimension, det är ju fortfarande frågan om en allmän handling som lagen syftar till att trygga tillgången till, och underlättar inte förståelsen av vad som behöver beaktas i dessa fall.

7.11 Utredningens bedömningar och förslag

BSA förordar förändringar av ansvar och i formuleringar samt flyttande av paragrafer.

BSA ser positivt på att det tydliggörs att huvudregeln är att handlingar ska bevaras, men anser att formuleringen i 13 § i förslaget till arkivlag "Gallring är dock möjlig..." ska bytas ut mot "Gallring får dock ske..." för att inte ge sken av att gallring är en större avvikelse från den praktiska hanteringen än vad det faktiskt är. Gallring kommer, trots allt, att fortsatt vara nödvändig.

BSA anser också att ansvaret för bevarandeplaneringen ska ligga på myndigheten och inte arkivmyndigheten. Istället för att mynta nya begrepp borde lagen använda ett redan vedertaget, såsom informationshanteringsplan (eller dokumenthanteringsplan) som typiskt innehåller uppgifter kopplade till såväl bevarandeplanering som överlämnandeplanering, vars inbördes samhörighet även utredningen beskriver i författningskommentarerna.

I enlighet med att ansvaret för bevarandeplaneringen är myndighetens, anser BSA även att beslut om gallring är myndighetens ansvar. Frågan tas även upp i SKA:s skrift, där det framhålls att det av kommunallagen framgår att en nämnd ska besluta i frågor som rör dess förvaltning eller tillämpning av lag och att beslut om gallring av allmänna handlingar i dess verksamhet är en del av detta. SKA finner således inget stöd, i vare sig arkivlagen eller kommunallagen, för att arkivmyndigheten skulle vara överordnad myndigheterna i frågor som rör beslut om gallring. BSA anser inte att utredningen, under 7.7.2 Gallringsbeslut i

kommuner och regioner, korrekt återger den uppfattning som framförs i SKA:s skrift. Mot bakgrund härav finner BSA det därför otydligt vad som avses med att kommunerna och regionerna är skyldiga att besluta om riktlinjer om gallring och det bringar därmed ingen klarhet i frågan om vilken instans som, enligt utredningens uppfattning, ska ansvara för beslut om gallring i kommuner och regioner (36 §). BSA anser vidare att frågor om bevarande och gallring ska ses som en del av arkivförvaltningen. En följd av detta blir att 13 § första stycket flyttas upp som en punkt under 11 § i förslaget till arkivlag. BSA anser även att det ska göras ett tillägg om att samråd ska ske med arkivmyndigheten inför gallringsbeslut.

I sammanhanget vill BSA framföra att lydelserna i 8 § i förslaget till arkivförordning ska ändras från ”Den inverkan som ändringen kan få på arkivbildningen och på förutsättningarna för *gallring* ska beaktas. Innan ändringen sker *bör...*” till ”Den inverkan som ändringen kan få på arkivbildningen och på förutsättningarna för *gallring eller bevarande* ska beaktas. Innan ändringen sker *ska...*” eftersom förutsättningarna för både gallring och bevarande kan påverkas och för att tydligt markera vikten av samråd, vilket även framförs i SKA:s skrift. BSA finner även att denna punkt ska flyttas till 10 eller 11 § i förslaget till arkivlag, eftersom frågan hör ihop med förutsättningarna för en god arkivförvaltning alternativt vad som ingår i arkivförvaltningen.

8.7.2 Tydligare bestämmelser om överlämnande av OSL-organens allmänna handlingar

BSA vill förtydliga motsvarande hantering av arkiv efter kommunala bolag etc.

En motsvarighet till de sk OSL-organen utgörs i kommunalt sammanhang av aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, som tas upp i 2 kap. 3 § OSL, och som vid tillämpningen av lagen jämföras med myndigheter. Den kommunala verksamhet som bedrivs i sådana organ kan säljas och övergå i privat regi eller ägarstrukturen i organen förändras så att kommunen inte längre äger rättsligt bestämmande inflytande. BSA anser att ett motsvarande förtydligande för nämnda kommunala myndigheter ska göras, genom ett nytt stycke i 17 § i förslaget till arkivlag, för att understryka vikten av att dessa arkiv tas om hand när de upphör.

9.7.1 Ansvarsfördelningen mellan den statliga arkivmyndigheten och kommuner och regioner

BSA delar utredningens uppfattning om att Riksarkivet inte ska medges utökad föreskriftsrätt för kommuner och regioner.

9.7.4 Förelägganden vid brister

BSA vill att åtgärdsförelägganden ska föras in i arkivlagen som ett verktyg även för kommunala arkivmyndigheter.

BSA anser att motsvarande skrivning om att en kommunal arkivmyndighet ska få förelägga ett organ under dess tillsyn att vidta åtgärder för att komma till rätta

med brister i arkivförvaltningen ska föras in i lagen. Det skulle ge den kommunala arkivmyndigheten ett tydligare mandat och BSA ställer sig frågande till varför det skulle vara särskilt förbehållet den statliga arkivmyndigheten.

13.5.2 En tydligare ansvarsfördelning

BSA anser att uppdraget om att tillhandahålla och förvalta förvaltningsgemensamma specifikationer (FGS) ska överföras från Riksarkivet till Myndigheten för digital förvaltning (DIGG).

DIGG har till uppdrag att samordna frågor om gemensamma standarder, format, specifikationer och liknande krav för den offentliga förvaltningens elektroniska informationsutbyte. De förvaltningsgemensamma specifikationerna är utbytesformat för överföring av information mellan system, d v s en standard för elektroniskt informationsutbyte, och inte specifikt ett ”arkivformat”, då de lika gärna kan användas till överföring mellan två verksamhetssystem som mellan ett verksamhetssystem och ett e-arkiv. Att frikoppla ”arkivfrågorna”, genom exempelvis FGS:erna, från DIGG:s övriga arbete kring den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen är säkerligen mycket svårt och knappast ens önskvärt med tanke på att, som utredningen själv konstaterar, arbetet med långsiktigt digitalt bevarande kräver ett proaktivt angreppssätt där man beaktar bevarandet redan innan informationen skapas.

När dessutom andra uppdrag kopplade till digital informationshantering, som exempelvis arbetet med öppna data, överförts från Riksarkivet till DIGG har BSA svårt att se varför FGS-delen fortfarande ska vara en angelägenhet för den statliga arkivmyndigheten. Snarare borde kanske DIGG, i rollen som färdledare för den offentliga förvaltningens digitalisering, få ett större ansvar kring fler informationshanteringsfrågor.

14.5.1 Ekonomiska konsekvenser av förvaltningens digitalisering

BSA anser att huvudfokus måste ligga på att rädda den digitala information som skapas idag och att förslaget saknar en analys av konsekvenser för kommunerna.

Resurserna måste i första hand läggas på att ta omhand det digitala material som skapas idag snarare än på digitisering av analogt material som ur bevarandepunkt är utom risk att gå förlorad. Av den anledningen känns det olyckligt att massdigitalisering fått sådan tyngd i kapitlet. Eftersom en (mass)digitalisering av det analoga materialet är kostsam och av tveksamt värde, måste nyttan av det utredas i varje enskilt fall. BSA saknar även en analys av konsekvenserna för kommunerna.

14.5.2 En samordnad nationell plan för fortbildning

BSA anser att uppdraget att ta fram en fortbildningsplan ska ligga på universitet och högskolor.

BSA tycker att det är bra att utredningen lyfter behovet av fortbildning för arkivarier. Eftersom arkivarieyrket är så brett behöver sådana utbildningar ha motsvarande bredd så att både det digitala och det analoga perspektivet täcks

in. BSA anser dock att uppdraget för detta ska ligga på universitet och högskolor.

17 Författningskommentar

BSA förordrar en översyn av avgränsningen mellan arkivlag och arkivförordning.

BSA ställer sig frågande till varför författningskommentarer saknas för förslaget till arkivförordning. Det finns, utöver förslaget till arkivlag, kommentarer till ett flertal ändringsförslag som i sammanhanget känns betydligt mindre relevanta. Även i övriga kapitel refereras det ytterst sparsamt till arkivförordningen. Inte minst på grund av svårigheterna att se en tydlig gräns mellan arkivlagen och arkivförordningen vore det på sin plats med författningskommentarer till arkivförordningen. BSA har på andra håll i sitt remissvar tagit upp delar som borde flyttas från arkivförordningen till arkivlagen, för att tydliggöra deras samband. Därutöver är det ibland otydligt vilka som omfattas av arkivförordningen, och det är oklart varför andra delar som hör ihop, t ex tillsyn, har delats upp mellan de två. BSA anser därför att avgränsningen mellan dessa bör ses över och förtydligas och att det bör göras överflyttningar av de bitar som hör ihop.

STADSARKIVET

Camilla Brodin
Stadsarkivarie