

Avdelningen för domstolsutveckling

Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över betänkandet Härifrån till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (SOU 2019:58)

Ert diarienummer Ku2019/02112/KL

Domstolsverket har främst granskat betänkandet mot bakgrund av den verksamhet som bedrivs av Sveriges Domstolar.

Domstolsverket vill lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Domstolsverket tillstyrker förslaget att se över den nuvarande arkivlagen och arkivförordningen men har synpunkter på såväl innehållet som utformningen och föreslår därför en fördjupad utredning. En sådan fördjupad utredning bör genomföras med syfte att ta fram ett regelverk anpassat för den ökade digitaliseringen för att kunna stötta myndigheters arbete redan innan informationen skapas.

En brist i utredningen är att den inte möter myndigheternas utmaningar och behov i samband med den ökade digitaliseringen. Tyngdpunkten i utredningen är arkivförvaltningen av handlingar i pappersformat och digitaliseringen av analoga handlingar. Domstolsverket saknar resonemang och åtgärder riktade till den digitalisering som sker i myndigheters verksamhet och möjlighet till ett långsiktigt bevarande av digital information.

Domstolsverket instämmer i behovet av en omarbetning av arkivlagstiftningen men de föreslagna förändringarna innebär ingen större skillnad för statliga myndigheter samtidigt som ingen modernisering har skett av vare sig språkbruk eller begrepp.

I samband med en omarbetning av arkivlagstiftningen finns det behov att genomföra en samlad översyn av arkiv- och offentlighetslagstiftningen. En sådan översyn behöver även inkludera föreskrifter från Riksarkivet och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i syfte att bland annat samordna begrepp och framtagning av dokumentation över myndighetens handlingar och verksamhetsstöd.

Domstolsverket anser att utredningen inte vänder sig till den moderna svenska stadsförvaltningen med den digitala utveckling som sker inom området. Domstolsverket hade velat se en långsiktig strategi med klara och tydliga förslag anpassat för den ökade digitaliseringen. Domstolsverket, liksom övriga statliga myndigheter, har behov av en

expertmyndighet med möjlighet att ge stöd och råd på arkivområdet i rätt tid. För att genomföra detta krävs tillräckliga resurser och tydligt mandat.

Med bakgrund av detta avstyrker Domstolsverket bland annat förslaget till en omfattande massdigitalisering av analoga arkivhandlingar samt förslaget att Riksarkivet ska hantera myndigheternas bevarandeplanering. Båda förslagen tar omfattande resurser i anspråk och den senare går emot myndigheternas självständiga arbete, samtidigt som den information som skapas i verksamheter idag kan behöva liknande åtgärder i framtiden om det inte finns ett regelverk som proaktivt säkerställer att informationen går att hantera och bevara över tid.

Allmänna synpunkter

Arkivutredningens föresatser att modernisera arkivlagstiftningen med ett mer tidsenligt språk, en modernare författningsstruktur och en arkivlagstiftning som är anpassad till utvecklingen inom sakområdet, har inte genomförts på det sätt som motsvarar behoven.

Det är trettio år sedan arkivlagen och arkivförordningen fastställdes och det finns ett stort behov av att förändra begrepp och innehåll så att författningarna möter de behov som finns i dagens digitala samhälle. Av de handlingar som domstolarna själva upprättar är det mycket få som idag skrivs ut och bevaras på papper och inom en snar framtid så kommer de inte att förekomma överhuvudtaget. I princip all information som produceras i samhället är ”born digital”. Informationen som hanteras inom Sveriges Domstolar utgör inte något undantag.

Inom Sveriges Domstolar pågår sedan flera år tillbaka en övergång från att hantera pappershandlingar till att hantera digital information. Arkivutredningens förslag till ny arkivlagstiftning tillgodoser inte de behov som finns för att säkra att den digitala informationen hanteras och förvaltas så att den kan tillgodose arkivlagens ändamålsparagraf.

Domstolsverket ställer sig bakom flera förslag som framgår av Riksarkivets remissvar RA 04 2020/. Vilka det är framgår i det följande.

6.4.1 Arkivbildningen

Utredningen föreslår att det ska framgå av arkivlagen att upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter, ska bilda arkiv endast hos den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår. Inom Sveriges Domstolar har Domstolsverket ansvar för t.ex. support, drift och förvaltning av gemensamma verksamhetsstöd för domstolar och nämnder men i stor utsträckning är Domstolsverket inte arkivbildare av den information som skapas i informationssystemen. För myndigheter inom Sveriges Domstolar skulle förslaget innebära en omfattande förändring i arkivbildningen. Med den föreslagna skrivningen så blir det otydligt vem som ska anses vara arkivansvarig. Det vore tydligare om regleringen gällde ansvaret för informationen istället för själva informationssystemet. Domstolsverket avstyrker därför förslaget.

Domstolsverket stöder Riksarkivets förslag om att regleringen i 3 § arkivförordningen, som avser när en handling ska arkiveras eller är att

anse som arkiverad, ska flyttas till arkivlagen för att understryka att arkiv bildas tidigt i e-förvaltningen.

6.4.2 Myndigheternas arkivförvaltning

Domstolsverket hade hellre sett att utredningen hade varit mer framsynt och valt att ersätta begreppet arkivvård med informationsförvaltning. Det är olyckligt att utredningen inte har tagit fasta på behoven av att modernisera begrepp och innehåll.

6.4.3 Överföra, avskilja och gallra handlingar och uppgifter i informationssystem

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i arkivförordningen om en skyldighet för myndigheter att vid upphandling, utveckling eller vid drift av ett informationssystem försäkra sig om att handlingar och uppgifter i systemet kan föras över till andra informationssystem, avskiljas och gallras.

I Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2009:1) och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling) finns det krav på myndigheterna i samband med utveckling och upphandling av system t.ex. vad gäller systemdokumentation och informationssäkerhet.

Utredningen tar i detta sammanhang inte fram Riksarkivets förvaltningsgemensamma specifikationer, vilka skulle kunna vara en betydelsefull del i hur digital information ska kunna bevaras.

Domstolsverket anser att regelverket behöver samordnas och regleras på samma nivå. Det måste vara tydligt vad en ny bestämmelse ska omfatta och de begrepp som används ska vara tydliga och korrekta. Begreppet *avskilja* kan i detta hänseende vara svårt att förstå, så som det framgår i betänkandet. I Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2009:1) och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserade behandling) ska bland annat handlingar som omfattas av sekretess skiljas från övriga handlingar. I utredningen framgår att med *avskilja* menas att tekniskt begränsa åtkomsten till handlingar. Det är snarlika begrepp men som tar sikte på två olika aspekter av informationshanteringen.

6.4.4 Ingen samordning av bestämmelser i olika författningar

Utredningen har avstått från att samordna arkivlagen och arkivförordningen med andra närliggande författningar.

Det finns dock ett reellt behov av en samordnad, tydligare och mer lättillgänglig lagstiftning som reglerar informationshantering och arkiv. För att allmänheten ska kunna tillämpa sin rätt till insyn, men också för att det underlättar myndigheternas interna hantering.

Med nuvarande ordning behöver det finns bestämmelser i flera olika författningar som behöver läsas tillsammans för att man ska få en helhetsbild. Det är få som har möjlighet och kunskap att sätta sig in i regelverket och därför kvarstår behovet av en samordning.

6.4.5 Rapportering av uppgifter om arkiv

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i arkivlagen om att myndigheterna ska lämna uppgifter om arkiv till det nationella arkivinformationssystemet (NAD). Ett nationellt register underlättar för alla parter, för de som söker information i olika arkiv men även för myndigheterna själva. Domstolsverket stöder förslaget *under förutsättning* att det kan göras med utgångspunkt från myndigheternas befintliga arkivredovisning.

7.11.1 Bestämmelser om bevarande i en ny arkivlag

Domstolsverket stöder förslaget att det ska tydliggöras att huvudregeln är att allmänna handlingar ska bevaras. Det gör att arkivlagen blir tydligare.

En aktivare bevarandeplanering

Domstolsverket instämmer i Riksarkivet remissvar RA 04 2020/2572 gällande förslaget om en aktivare bevarandeplanering och avstyrker förslaget.

Utifrån utredningen är det svårt att få en bild av hur förslaget ska genomföras och hur det skiljer sig från Riksarkivets arbete idag med t.ex. inspektioner och gallringsutredningar. Det behövs en myndighet med expertkunskap som aktivt ger stöd och råd till den arkivverksamhet som bedrivs, men det behöver ske i samråd med arkivbildarna och utifrån individuella förutsättningar.

7.11.4 Inventering av arkivbestånd

Det framstår inte som nödvändigt att reglera i lag att Riksarkivet ska få ett särskilt uppdrag att inventera pappershandlingar i arkiv. De kostnader som inventeringen skulle medföra för statsförvaltningen motsvarar inte de potentiella vinsterna för arkivmyndigheten. Riksarkivet har tidigare begärt in uppgifter om leveransbehov från myndigheter och har fortsatt möjlighet att ställa frågor till myndigheter om deras arkiv och innehåll för att kunna prioritera sina insatser för framtida leveranser.

Att massdigitalisera myndigheternas pappershandlingar i arkiv är positivt för tillgängligheten och forskning men det kräver stora resurser. Första prioritet bör vara att verka proaktivt i informationshanteringen och därefter ta hand om den digitala informationen som redan finns så att den går att förvalta över tid och därmed kan bevaras. Först därefter kan man undersöka möjligheterna att digitalisera viss information.

Även om det är angeläget att vårda audiovisuella handlingar genom digitalisering, som utredningen föreslår, så är det inte heller en prioritering som framstår som angelägen i jämförelse med att ta omhand myndigheternas pågående informationshantering. Det finns dessutom möjligheter att genomföra en sådan insats redan idag, utan att det regleras i lag.

8. Överlämnande och finansiering

Domstolsverket hade gärna sett att utredningen gav förslag på avgiftsmodell vid arkivleveranser. Förslagsvis bör detta utredas vidare tillsammans med arkivlagstiftningen i stort.

Flera myndigheter inom Sveriges Domstolar har under en längre tid överlämnat arkivbestånd till arkivmyndighet, det gäller både upphörda och nu verksamma domstolar och nämnder. Ersättning för dessa leveranser utgår på obestämd tid. Mot bakgrund av det finns behov av en fördjupad analys av behovet av en annan ersättningsmodell t.ex. anslagsöverföring även för leverans av pappersarkiv. Det finns behov av att utreda frågan vidare.

Att utredningen lyfter behov av att Riksarkivet tydliggör minimikraven på arkivens beskaffenhet vid en leverans ses som positivt. Det finns behov av en nationell samordning som även inkluderar depåer lokaliserade till andra arkivmyndigheter. Domstolsverket menar att det saknas konkreta förslag på åtgärder för Riksarkivet. I detta hänseende instämmer Domstolsverket i Riksarkivets synpunkt i remissvar RA 04 2020/2572 gällande problematiken om överlämnade av statliga arkiv till kommunala arkivmyndigheter, inte minst vid leveranser av elektroniska handlingar och information från informationssystem.

8.7.1 Bättre möjligheter att planera överlämnanden

Förslaget att myndigheter ska planera för överlämnande av arkiv till arkivmyndighet är sannolikt positivt inte bara för Riksarkivet, utan även för myndigheterna. Myndigheterna behöver ha en långsiktig plan som grund för förvaltning av informationen. Domstolsverkets erfarenhet är dock att det kan vara svårt att planera på lång sikt, eftersom politiska beslut snabbt kan omkullkasta långa perspektiv. En förutsättning som hänger ihop med att få realistiska planer för överlämnande av arkiv till arkivmyndighet, är att det finns en tydlig och transparent finansieringsmodell som behöver vara stabil över tid.

Överlämnandeplaner behöver dock inte nödvändigtvis framgå av lag, utan kan regleras genom annan författning. Utredningen har till exempel inte föreslagit att i arkivlagen lyfta in de viktiga bestämmelserna om bevarandeplanering som framgår av Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2009:1) och allmänna råd om elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

9.7.5 Ett tydligare rådgivningsuppdrag till arkivmyndigheterna

Att Riksarkivet ges en tydligare roll vad gäller rådgivning och vägledning av myndigheter är positivt. Detsamma gäller för det föreslagna uppdraget som avser omvärldsbevakning. Det finns ett behov av att Riksarkivet besöker myndigheter och för en diskussion om behov och prioriteringar. Det stöd som finns i form av information på Riksarkivets webbplats är uppskattat av många och det är viktigt att Riksarkivet kan fortsätta stötta myndigheter med expertkompetens i olika frågor och utöka det stödet i andra former. För det arbetet kan det behövas utökade resurser.

13.5.1 Riksarkivets hemvist och grundläggande finansiering

Domstolsverket anser att Riksarkivet ska ha tillräckliga medel för att bedriva sin verksamhet. Vad gäller frågan om departementstillhörigheten så är den inte självklar med hänsyn till myndighetens uppdrag. Förutom nuvarande Kulturdepartementet borde Justitie- eller Infrastrukturdepartementet kunna komma ifråga.

Avslutande synpunkter

I ett större arkivperspektiv är Riksarkivets synpunkt i remissvar RA 04 2020/2572 om att det finns ett behov av att behandla och värdera samhällsviktig information som finns hos olika aktörer på ett likartat sätt, både intressant och relevant. Domstolsverket tycker att det finns anledning att utreda detta närmare och förtydliga vilken information som i sådana fall ska omfattas och hur det ska införas i arkivlagstiftningen.

Domstolsverket instämmer i förslaget att sametinget ska få ett ansvar för att samla kunskap om arkivbestånd som bildats och samlats in av och för urfolket samerna samt att verka för att bestånden uppmärksammas och tillgängliggörs.

Detta yttrande har beslutats av tf avdelningschef Klara Lutti.

Föredragande har varit arkivstrateg Anita Tallbom samt arkivarie Jessica Johansson, Elin Roth och Johan Sandberg.