



FALKs yttrande över betänkandet ”Härifrån till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv, SOU 2019:58”

FALK har läst betänkandet och vill lämna följande remissvar.

Först ges några inledande övergripande kommentarer till utredningen och därefter följer våra specifika synpunkter på de olika avsnitten i betänkandet.

Frågor om yttrandet besvaras av FALKs ordförande: Nils Mossberg
nils.mossberg@energimyndigheten.se, 073-668 98 47.

FALK är en fackligt obunden förening för dem som arbetar med dokumenthanterings- och arkivfrågor i regioner och kommuner - www.falkarkiv.se.

Allmänna synpunkter

Den information som så småningom blir till en del av vårt kulturarv på en statlig, regional eller kommunal arkivinstitution skapas för helt andra ändamål än för att bilda arkiv. Informationens uppstår till exempel som bevis för en transaktion eller ett beslut eller för att dokumentera vad som sas på ett möte, inte sällan i en juridisk kontext.

Kraven på hur informationen ska hanteras är många och de kommer från en mängd olika håll: den ska skyddas, kunna lämnas ut utan att eventuell sekretess bryts, personuppgifter ska kunna raderas och porteras, data ska kunna återanvändas, den ska vara begriplig och kunna källgranskas. Förutom arkivlagen ställer en mängd andra lagar krav på hantering av en den offentliga sektorns information.

Vi lever därtill i en digital värld. Den information som skapas i den offentliga förvaltningen och som sedan blir allmänna handlingar och en del av myndigheternas arkiv är idag nästan uteslutande född digital.

De finns också höga krav på att den offentliga förvaltningen ska bedrivas effektivt och ha en hög service gentemot medborgarna, inte minst när det gäller hantering av uppgifter i allt från skolbetyg till patientjournaler.

FALK menar att utredningen inte har lyckats med att beskriva hur den offentliga förvaltningen ska möta upp omvärldens och lagstiftningens krav på den digitala förvaltningen och samhällets tillgång till information. Det saknas ett helhetsperspektiv på hantering av information och en djupare analys av digitaliseringens effekter på förvaltningen av densamma. Utredningen har inte svarat på det

övergripande syftet med utredningen, det vill säga att visa på hur det ska gå att ”säkerställa samhällets tillgång till allmänna handlingar nu och i framtiden”.

Vidare har utredningen ett tydligt statligt fokus. En djupare analys av regioners och kommuners förutsättningar för arkivbildning och bevarande av arkiv är inte en del av utredningens uppdrag. FALK anser emellertid att då regioners och kommuners förhållande skiljer sig så mycket från statens bör utredningen kompletteras med en sådan analys.

En av de aspekter som bör belysas mer är hur myndighetsbegreppet används inom kommun och region och vilka konsekvenser detta får för informationshanteringen, inte minst ansvarsfördelningen. Då myndighetsgränserna i kommuner och regioner i många fall inte beaktas och kommunen/regionen snarare upplevs som en helhet, skapas ofta kommungemensamma funktioner och processer där någon fördelning av informationsansvar mellan myndigheter inte existerar. Informationshanteringen inom ekonomi- och personalområdena är tydliga exempel på detta.

Det otydliga myndighetsbegreppet inom kommuner och regioner påverkar även förutsättningarna för arkivmyndigheten. En allt starkare trend, kanske särskilt bland regioner, är att samordna andra centrala informationshanteringsfunktioner med arkivfunktionen, till exempel en central funktion för diarieföring eller utlämnande av patientjournaler. Detta trots att handlingarna som hanteras inte överlämnats till arkivmyndigheten. En sådan kommungemensam funktion görs möjligt genom att det juridiska ansvaret att vara arkivmyndighet ligger på den politiska nivån, oftast kommun- eller regionstyrelse. Om detta är en god eller dålig sak kan råda delade meningar om, men det leder definitivt till juridiska oklarheter som inte har belysts av utredningen. Skillnaderna mellan det statliga, kommunala och regionala förhållningssättet till myndighetsbegreppet visar sig i tolkningssvårigheter av Arkivlagen.

Specifika synpunkter

Kapitel 5 En moderniserad och anpassad arkivlag

5.10 Rapporteringsskyldighet

Utredningen ger förslag om att myndigheter och enskilda arkivinstitutioner som får verksamhetsbidrag av statliga medel ska lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem. Vi instämmer i detta men anser att skyldigheten bör begränsas till arkivmyndigheten. NAD i sin nuvarande form är dock inte särskilt användarvänlig. En utförligare utredning och utveckling av NAD behövs innan förslaget om rapporteringsskyldighet kan fastställas.

Kapitel 6 Myndigheternas arkivbildning och arkivförvaltning

6.4.3 Överföra, avskilja och gallra handlingar och uppgifter i informationssystem

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

En förutsättning för god arkivförvaltning är att informationssystemen har dessa funktioner. Inte minst när ett informationssystem används av flera olika myndigheter eller vid omorganisationer.

6.4.4 Ingen samordning av bestämmelser i olika författningar

Utredningen bedömer att arkivlagens bestämmelser inte bör samordnas med likartade bestämmelser i andra författningar. FALK menar att detta är felaktigt tänkt.

Hantering av information regleras som nämns i inledningen av en mängd olika författningar med olika syften. Kort sammanfattat behöver en myndighet hålla ordning på sin information för att kunna klara offentlighetsprincipen, informationssäkerheten, enskildas personliga integritet, den egna verksamheten, den offentliga förvaltningen i stort samt tillgodose behovet av uppgifter för forskning och kulturarv. Detta både på kort och på lång sikt.

Förutom arkivarier finns flera andra yrkesgrupper som arbetar med delar av informationshanteringen: informationssäkerhetsspecialister, dataskyddsombud, informationsarkitekter med flera som alla vänder sig till olika författningar och nationella/eller internationella uppdrag. Nuvarande regelverk skapar en splittrad och fragmentiserad hantering av informationen där en del i taget hamnar i fokus. En samordning av bestämmelserna skulle främja ett helhetsperspektiv på hantering av information inom den offentliga sektorn. Vilket med all säkerhet skulle leda till både högre informationskvalitet och en effektivare informationshantering. Det är enklare att följa ett samlat regelverk som utgår från informationens eller handlingens livscykel än ett fragmentiserat utan en gemensam utgångspunkt. Inte minst när informationen är digital.

Kapitel 7 Bevarande och gallring

7. 11.1 Bestämmelser om bevarande i en ny arkivlag

Vi är positiva till ett fokus på bevarande men betonar att gallring är en nödvändighet och en förutsättning för att skapa ett överskådligt och funktionellt arkiv.

Kapitel 9 Normering, tillsyn och rådgivning

Allmänt

Utredningen förordar rådgivning och proaktivt arbete i stället för utökade befogenheter inom normering och tillsyn. De kommunala arkivmyndigheternas proaktiva arbetssätt lyfts fram som föredömen. FALK välkomnar detta synsätt. Vi anser att delaktighet och samverkan kring uppbyggnaden av myndigheternas informationsrutiner lägger grunden för en effektiv och säker informationshantering både på kort och lång sikt.

Balansen mellan arkivmyndighetens delaktighet i myndighetens informationshantering och tillsynen över densamma kan dock vara svår att upprätthålla i många av Sveriges mindre kommuner och regioner. Flera av dessa har endast en utbildad arkivarie som förväntas på egen hand upprätta myndigheternas rutiner och dokumenthanteringsplaner, samtidigt som samma person formellt sett ska ha tillsyn över resultatet. Det har lett till att tillsyn i egentlig mening inte förekommer i många av Sveriges kommuner och regioner. Detta faktum nämns i förbigående av utredningen men problematiseras inte.

Ett specifikt problem rör kommunalförbund. Dessa ses kommunalrättsligt i princip som egna kommuner. Det innebär att de enligt arkivlagen ska ha en egen arkivmyndighet, något utgör en stor problematik. Detta berörs inte av utredningen, vilket är en brist.

9.7.5 Ett tydligare rådgivningsuppdrag till arkivmyndigheterna

Förslaget att det ska framgå av arkivlagen att arkivmyndigheterna ska ge råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning är bra och i linje med att arkivmyndigheten ska arbeta aktivt och förebyggande.

Kapitel 11 Reglering av den enskilda arkivsektorn

11.7.1 Privata utförare av offentligt finansierad verksamhet

Utredningen anser att de lämnade förslagen att likställa de privaträttsliga organen med kommunala myndigheter i arkivsammanhang är berättigade, och bör genomföras så snart som möjligt. FALK ansluter till den uppfattningen.

Samhällsviktig information bör behandlas lika oavsett huvudman. FALK anser att värdering av information som upprättats med offentliga medel ska göras utifrån informationens karaktär och inte utifrån om det är utfört i privat eller offentlig regi.

Kapitel 14 Digital informationsförvaltning och massdigitalisering

14.3.3 Behov av ökad nationell samverkan

Samordningen av arkivfrågor mellan stat, kommun och regioner på ett nationellt plan är enligt flera remissinstanser otillräcklig. Vi instämmer i detta.

Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor har alldeles för otydligt mandat och bristfälliga resurser för att kunna vara det samarbetsorgan som behövs för att möta utmaningarna som digitaliseringen av informationshanteringen i den offentliga sektorn medför. Den är dessutom uppbyggd enligt premissen att Riksarkivet ger råd till kommun- och regionarkiv, inte tvärtom. Utredningen visar att Riksarkivet skulle kunna ha en hel del att lära av kommunarkiven rörande proaktivt arbete. Vi skulle med andra ord behöva ett samarbetsorgan där stat, kommuner och regioner möts på lika villkor för att diskutera arkivfrågor av betydelse för hela den offentliga sektorn.

14.3.4 Behovet av ett kompetenslyft

Vi instämmer i att det behövs ett kompetenslyft för arkivarier för att möta den digitala informationshanteringen hos myndigheter och arkivmyndigheter. Det är viktigt och eftersträvarsvärt att ta fram en nationell plan för fortbildning i samarbete mellan kommuner, regioner, universitet, högskolor och Riksarkivet.

Arkivarierna i kommuner och regioner har stor kompetens och kan bidra med kunskaper och erfarenheter som kan vara till nytta för övriga arkivsverige.

Utredningen föreslår att personalorganisationerna ska vara med och ta fram en plan för fortbildning. Vi i FALK anser att det snarare är Sveriges arkivföreningar som har en viktig roll i planering och utförande av nationell kompetensutveckling. FALK erbjuder redan idag utbildningar för föreningens medlemmar.

En förutsättning för att kunna arbeta proaktivt är att kommunicera och utbilda om arkiv- och informationshantering. En plan för fortbildning och kompetensutveckling bör därför även omfatta pedagogik och kommunikation. Arkivarier behöver verktyg för att kommunicera och lära ut om arkiv- och informationshantering till andra yrkeskategorier i myndigheterna.

Enligt uppdrag

Nils Mossberg
Ordförande FALK