

2020-05-18

Kulturdepartementet
Ku.remissvar@regeringskansliet.se
Ku.KL@regeringskansliet.se (kopiemottagare)

Betänkandet SOU 2020:58 Härifrån till evigheten - En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv

(Ku2019/02112/KL)

Sammanfattning

Bolagsverket är i stora delar positivt inställd till den utredning som presenterats och de förslag utredningen lagt fram men tycker att utredningen behöver vidgas och fördjupas utifrån en helhetssyn avseende informationshantering och att

- det digitala perspektivet behöver utvecklas vidare
- frågor som rör metadata och e-signering särskilt behöver utredas
- det behöver utredas om enskilda arkiv som innefattar samhällsviktig information också ska omfattas av arkivlagen
- reglering av bestämmelser om arkiv avseende kommuner och regioner bör utredas vidare
- företeelserna bevarande och gallring behöver utredas vidare
- tillämpningen avseende arkivbestämmelser behöver vara mer lätt att förstå
- särskilt prövningen av hur gallring ska genomföras behöver framgå bättre
- behovet av att samordna bestämmelser behöver utredas vidare
- ett införande av en ny 6 § i ny arkivförordning kräver att en vidare utredning och konsekvensanalys genomförs innan
- det bör framgå av ett tydligt bemyndigande att Riksarkivet får meddela föreskrifter om krav på informationssystem
- en vidare utredning även behöver omfatta möjligheten att ge förslag om ändringar i grundlagen.

1 Bolagsverkets remissyttrande

1.1 Generella kommentarer

Bolagsverket tycker att ytterligare utredningar behöver genomföras innan slutligt förslag om ny arkivlag och ny arkivförordning lämnas. Bolagsverket tror också att det finns behov av utredningar som kan leda till andra författningsförslag. Bolagsverket anser att det behövs en vidgad och fördjupad utredning utifrån en helhetssyn avseende informationshantering

med ett tydligt digitalt och framtidsspanande perspektiv. Bolagsverket saknar en mer övergripande utredning avseende samhällets sammanlagda behov av att kunna vidareutnyttja samhällsviktiga informationsresurser. Ett exempel på en sådan utredning kan vara grunddata och hur denna data ska identifieras, värderas, struktureras och hanteras enhetligt och säkert för att kunna bevaras med bibehållen autenticitet vilket är en viktig förutsättning för tillförlitlighet och vidareutnyttjande. Bolagsverket tycker också att en helhetssyn och ett framtidsperspektiv ska prägla utformningen av bestämmelser om arkiv avseende all offentligt verksamhet, såväl statlig verksamhet som verksamhet i kommun och region. På samma sätt tycker Bolagsverket att en helhetssyn och framtidsperspektiv även ska prägla utformningen av bestämmelser om arkiv avseende enskilda arkiv.

Bolagsverket tycker att det behöver utredas om det finns ett behov av författningsbestämmelser avseende hur myndigheter ska planera att hantera metadata när myndigheter bygger system och hur sådant metadata kan och ska gallras. En ytterligare fråga där behov om lagstiftning behöver utredas är frågor om e-signering och frågor om hur gallring av metadata avseende e-signering ska göras. Anslutande frågeställning är hur man ska se på systemtillverkares och systemleverantörers ansvar ur både ett arkivrättsligt och skadeståndsrättsligt perspektiv.

Bolagsverket är medvetet om att utredningens uppdrag hindrar förslag på ändringar i grundlagen och förstår att ett sådant förslag också i övrigt skulle kräva en mer omfattande utredning. Bolagsverket har dock svårighet att se att en helomfattande översyn, med syfte att finna en till digitalisering anpassad reglering, ska kunna göras utan möjligheten att ge förslag på ändringar även i grundlagen. Det är också en realitet att myndigheter kanske nu mer än någonsin arbetar i olika samverkande konstellationer och att det i detta arbete finns ett stort behov för myndigheter att dela digitala arbetsdokument och andra handlingar på ett bra och säkert sätt. Att det finns ett reellt stöd för en sådan hantering behöver därför ses över. Författningstext som har några år på nacken tenderar att bli gammalmodig och utgör därför också skäl för att se över grundlagen.

1.2 Specifika kommentarer avsnittsvis

5.6 Tillgänglighet s. 203

Bolagsverket tycker att utredningen behöver kompletteras utifrån perspektivet om samhällets sammanlagda behov av att kunna vidareutnyttja samhällsviktiga informationsresurser. Det är Bolagsverkets uppfattning att det mot den bakgrunden bör övervägas om inte en bestämmelse om att tillgängliggöra arkiv även ska omfatta myndigheter och, avseende viss information, även enskilda arkiv.

6.4.1. Önskemål om samordning av vissa bestämmelser s. 231 ff.

Bolagsverket tycker att det skulle vara en bättre pedagogisk ordning, ur allmänhetens och också från myndigheters perspektiv, om det blev enklare att få en samlad bild över bestämmelserna på området avseende arkiv och allmänna handlingar. Som ordningen är nu behöver informationen sökas i bl.a. tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), arkivlagen (1990:782), arkivförordningen (1991:446) och Riksarkivets föreskrifter, RA-FS (vilka i sig är många till antalet och ibland svåra att tillgodogöra sig.)

I linje med detta tycker Bolagsverket att det finns en pedagogisk poäng i att flytta innehållet i 3 § i arkivförordningen till arkivlagen, för att fram för allt allmänheten på ett bättre sätt ska ha insyn i vilka bestämmelser som gäller. Om ambitionen är att hålla arkivlagen teknikneutral borde texten kunna omarbetas eller vid behov behållas i vissa delar i sitt forna ursprung i förordningen.

Bolagsverket är medvetet om att utredningens uppdrag hindrar förslag på ändringar i grundlagen och förstår att ett sådant förslag också i övrigt skulle kräva en mer omfattande utredning. Bolagsverket har dock svårighet att se att en helomfattande översyn, med syfte att finna en till digitalisering anpassad reglering, ska kunna göras utan möjligheten att ge förslag på ändringar även i grundlagen. Bolagsverket förespråkar därför att ett mer omfattande helhetsgrepp med ett mer tydligt digitalt perspektiv genomförs innan slutligt förslag på författningsbestämmelser avseende arkiv läggs fram.

Det har i utredningen kommit fram önskemål om att samordna ytterligare bestämmelser med bestämmelser i arkivlagen. Bolagsverket tycker att det mot bakgrund av denna frågeställning finns skäl att se över författningsbestämmelser som tangerar arkivlagens bestämmelser i en mer övergripande utredning.

Bolagsverket vill i sammanhanget belysa att det finns många till synes snarlika begrepp att hålla isär på området såsom arkivstrategi, arkivbildning, arkivförteckning, arkivplan, arkivredovisning och informationsredovisning. Vid en eventuell vidare fördjupad översyn på området bör det kanske funderas över om det går att förenkla och samordna dessa begrepp i något avseende.

6.4.2 Myndigheternas arkivförvaltning s. 238

Av nuvarande 5 § punkt 2 arkivlagen framgår att vid framställning av handlingar ska myndigheterna använda materiel och metoder som är lämpliga till behovet av arkivbeständighet. I förslag om 10 § i ny arkivlag föreslås att vid framställning av handlingar byta ut ordet materiel till medel. Utredningen menar att den nuvarande terminologin med materiel inte längre är aktuell och att ordet materiel förknippas med fysisk handling.

Bolagsverket har i sammanhanget noterat att ordet framställning synes användas på olika sätt. I 2 kap. 3 § TF definieras att en handling kan vara antingen en *framställning i skrift och bild* eller en *upptagning som endast kan läsas eller avlysnas endast med tekniska hjälpmedel*. Det har också noterats att ordet framställning förekommer i Riksarkivets föreskrifter i digital bemärkelse, dvs. framställning av digitala handlingar.¹ Bolagsverket tycker att motsättningen som framträder i det sagda är olycklig och att problematiken spås på när bestämmelsen i 10 § i ny arkivlag föreslås få en utformning som omfattar både fysiska och digitala handlingar, då det i TF:s definition framgår att ordet framställning används för att skilja fysiska och digitala handlingar åt.

I sammanhanget vill Bolagsverket också säga att bestämmelsen i TF är gammalmodig och skulle behöva anpassas till dagens digitala förutsättningar. Bolagsverket är som ovan sagts medvetet om att det ligger utanför utredningens uppdrag att föreslå ändringar i grundlagen men Bolagsverket vill ändå i sammanhanget lyfta frågan om att det bör funderas över om man inte ska hitta en annan beskrivning av handling i TF som bättre passar dagens

¹ 1 kap. 1 § RA-FS 2009:2.

utgångspunkter. I sammanhanget kan också konstateras att myndigheter kanske nu mer än någonsin arbetar i olika samverkande konstellationer och att det i detta arbete finns ett stort behov för myndigheter att dela digitala arbetsdokument och andra handlingar på ett bra och säkert sätt och att ett reellt stöd för en sådan hantering skulle behöva ses över.

Utdrag från nuvarande reglering:

TF

2 kap. 3 § Med handling avses *en framställning i skrift eller bild* samt en *upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlysnas eller uppfattas på annat sätt*. Lag (2018:1801).

----- o -----

Arkivlagen

5 § Som grund för arkivvården skall myndigheterna

1. vid registreringen av allmänna handlingar ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård, och

2. vid framställningen av handlingar använda *materiel* och metoder som är lämpliga med hänsyn till behovet av arkivbeständighet.

----- o -----

RA-FS 2009:2²

1 kap. 1 § Denna författning avser tekniska krav *för elektroniska handlingar* som ska tillämpas *vid framställning*, bevarande hos myndighet och överlämnande till arkivmyndighet.

6.4.3 Överföra, avskilja och gallra handlingar och uppgifter i informationssystem s. 239 f.

Bolagsverket tycker att förslaget är bra men saknar en utredning avseende myndigheters praktiska möjligheter att kunna verkställa tillämpningen av bestämmelsen. Bolagsverket har uppfattat synpunkter om att systemutveckling ofta är arbetsintensivt krävande, kostsamt och intimt ihopkopplad med frågan om tillgängliga resurser och kompetenser på området.³ Utredningen har också föreslagit att Riksarkivet fortsättningsvis ska bistå regeringen med underlag för de ekonomiska konsekvenserna av den statliga arkivförvaltningens övergång till digitala processer.⁴ Såsom har lyfts fram i utredningen finns det t.ex. också anledning att återkomma om åläggande om krav på att använda FGS:er.⁵

Bolagsverkets uppfattning är därför att det först bör utreds hur långt digitaliseringsarbetet nått på myndigheter samt att behövliga konsekvensanalyser görs innan en sådan bestämmelse realiserar. Bolagsverket tror att en sådan utredning, tillsammans med en mer övergripande översyn, innefattande även grundlagen och med ett tydligt digitalt perspektiv, också ger goda förutsättningar för att i övrigt belysa annat lagstiftningsbehov som kan finnas i digitalt avseende. Hur ska man t.ex. se på systemtillverkares och systemleverantörers ansvar ur både ett arkivrättsligt och skadeståndsrättsligt perspektiv? Bolagsverket tycker också att innebörden av bestämmelsen är av en sådan dignitet att den bör placeras i lag istället för förordning.

² Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav för elektroniska handlingar (upptagningar för automatiserad behandling).

³ Se utredningen bl.a. s. 554.

⁴ Se utredningen s. 276 och s. 544. Riksarkivet föreslås även få i uppdrag att ta fram underlag över ekonomiska konsekvenser för massdigitalisering s. 547.

⁵ Se utredningen s. 516.

6.4.5 Rapportering av uppgifter om arkiv s. 241⁶

Bolagsverket tycker att förslaget om att myndigheter ska lämna uppgifter om arkiv till Riksarkivet är bra. Det kommer vara en bra hjälp till Riksarkivet att få en översikt över vilka handlingar som finns hos svenska myndigheter och i förekommande fall enskilda arkiv. Allt arkiverat material kommer på det här sättet vara tillgängligt och sökbart för allmänheten på ett samlat ställe.⁷

7.11.1 Bestämmelser om bevarande i en ny arkivlag s. 267 ff.

Bolagsverket saknar en mer utförlig utredning avseende bevarande och gallring ur både ett generellt och digitalt perspektiv. Bolagsverket har uppfattat att det kommit fram synpunkter om att gallring inte alltid hanterats på det sätt som avsetts.

Även om Riksarkivet i sina föreskrifter anvisar om hur gallring ska ske är det Bolagsverkets uppfattning att prövningen av bevarandeändamålen behöver förtydligas och anpassas utifrån nu gällande förutsättningar innefattande även ett digitalt perspektiv. Detta gäller inte minst metadata. De motiv som framgår av förarbetena till nuvarande arkivlagen är 30 år gamla. Eftersom en prövning om vad som kan och ska gallras ofta prövas mot bevarandeändamålen i 3 § arkivlagen är det därför mycket som pekar på att även motiven för dessa behöver utvecklas för att det ska vara tydligt för myndigheter under vilka förutsättningar gallring kan och ska ske, särskilt avseende den digitala verksamheten hos myndigheter. Bolagsverket tycker också att man kan fundera över om bevarandeändamålen enligt 3 § arkivlagen behöver ändras.

Bolagsverket har noterat att 14 § i nuvarande arkivförordning föreslås ges en oförändrad utformning i en ny 11 §. Bolagsverket tycker dock att det mot bakgrund av synpunkterna om att gallring inte alltid hanterats på det sätt som avsetts kan funderas över om inte bestämmelser avseende gallring behöver ges en annan utformning. Bolagsverket tycker att det i bestämmelsen bör tydliggöras att det är bevarande av handlingar som är huvudregeln. Bolagsverket tycker också att det skulle vara bra om den praktiska hanteringen av gallring framgår bättre. Vem som får gallra, hur gallring får och ska ske och i vilka fler författningar ytterligare bestämmelser om detta finns. Inte minst borde Riksarkivets föreskrifters roll lyftas fram eftersom dessa är dominerande för tillämpningen.

I sammanhanget bör det enligt Bolagsverkets mening också noteras att Riksarkivets föreskrifter inte är så lättåtkomliga för den som inte är arbetande inom området. Bolagsverket tror att det därför kan vara bra, att inom möjlighetens ramar, med ett tydligt pedagogiskt fokus överväga vad som ska framgå i lag, förordning, föreskrift och i vägledning. Bolagsverket menar att med bättre praktiska förutsättningar för myndigheter att förstå reglerna minskar risken för att gallring utförs på ett sätt som inte avsetts.

8.7.1 Bättre möjligheter att planera överlämnanden s. 314 ff.

Bolagsverket tycker att det är bra att det föreslås att myndigheter ska utarbeta och överlämna överlämnandeplaner till Riksarkivet. På så sätt kommer Riksarkivet kunna planera sitt mottagande av handlingar bättre.

⁶ Se även avsnitt 11.7.1.

⁷ I den mån regler om sekretess inte hindrar det.

8.7.4 Finansiering av överlämnade arkiv s. 318

Mot bakgrund av att utredningen föreslår att ordet förvaltning ersätter ordet vård undrar Bolagsverket om inte denna skrivning ska finnas i föreslagna 32 a §, jmf. 2 § på s. 41.

9.7.1 - 9.7.3 s. 353 ff.

Bolagsverket tycker att en helhetssyn ska prägla utformningen av hanteringen av arkivering av allmänna handlingar. Bolagsverket ser inte att mer enhetlig hantering nödvändigtvis behöver inverka på principen om det kommunala självstyret. Bolagsverket tycker därför att nämnda reglering avseende kommun och region bör utredas vidare.

9.7.5 Ett tydligare rådgivningsuppdrag till arkivmyndigheterna s. 360 f.

Bolagsverket ser ett mycket stort behov av att Riksarkivet ges en tydligare roll och välkomnar förslaget om att Riksarkivet ska rådge och vägleda myndigheter samt uppdraget med omvärldsbevakning. Behovet av en samordnande aktör med starkt mandat som driver på, arbetar proaktivt, går i framkant och tar ansvar för arkivfrågor kan inte nog understrykas. Detta gäller särskilt frågor om gallring och frågor om digitala handlingars hantering såsom t.ex. hur myndigheter ska planera att hantera metadata när myndigheter bygger system och hur sådant metadata kan och ska gallras. Ytterligare frågor där ett stort behov av vägledning finns är frågor om e-signering och frågor om hur gallring av metadata avseende e-signering ska göras. Andra anslutande frågor är ansvars- och skadeståndsrättsliga frågor.

I sammanhanget reflekterar Bolagsverket över att arkivhanteringen ligger på Kulturdepartementet och infrastrukturhanteringen ligger på Infrastrukturdepartementet samt de tangerande uppdrag som Riksarkivet och DIGG har. Av detta förstår Bolagsverket att samverkan dessa aktörer emellan blir central. Bolagsverket tycker att mötet mellan frågorna avseende kulturarv och modern teknik är viktiga samt att det finns goda förutsättningar för samverkan i dessa sammanhang.

11.7.1 Nya arkivlagen om enskilda arkivsektorn s. 428 ff.

Bolagsverket tycker att det behöver utredas om inte arkivlagen även borde omfatta enskilda arkiv (inte endast de enskilda arkiv som får bidrag). Det finns samhällsviktig information i dessa arkiv som härrör sig från samhällsviktiga verksamheter såsom energiförsörjning, hälso- och sjukvård, finansiella tjänster, infrastruktur och kärnkraft. Bolagsverket tycker därför det finns skäl att ytterligare utreda behov av att bevara den här typen av information och tillse att bevarandet blir enhetligt.

13.3.2 Uppdrag och uppgifter till andra myndigheter s. 470

Efter att den här utredningen presenterats har SSC⁸:s uppdrag avseende en förvaltningsgemensam tjänst för e-arkiv avslutats och det är för Bolagsverket oklart vad som kommer ske med det föregående uppdraget. Bolagsverket stödjer dock tanken att staten arbetar fram ett gemensamt system för bevarande. Det kan vara så att en del myndigheter funderar över eller hunnit skaffat sig egna e-arkivlösningar och därför bör kanske en behovskartläggning av en sådan e-arkivlösning göras. Om arbetet med en förvaltningsgemensam lösning kommer fortsätta tycker Bolagsverket att det är naturligt att

⁸ Statens service center.

Riksarkivet då bör få en central roll att tillsammans kanske med ytterligare en eller flera myndigheter finna en e-arkivlösning.

15.6.2 Officiell statistik om arkivområdet s. 565 ff.

Bolagsverket tycker att det är ett bra förslag att arkiv föreslås bli ett ämnesområde i den officiella statistiken. Det är en god informationskälla som kommer att bidra till förståelsen och kunskapen om arkivförvaltning inom myndigheterna. Den kommer vara till hjälp för Riksarkivet vid t.ex. planering av arkivlokaler och i deras stödjande och rådgivande uppdrag. Information om statistik om arkiv kommer ge en översiktlig bild över arkivsektorn.

16.4 Konsekvenser av förslagen s. 576 ff.

Bolagsverket saknar en utredning av konsekvenser av införandet av förslaget om 6 § i ny arkivförordning.

S. 600

Med hänvisning till förslaget om en ny 6 § i ny arkivförordning tycker Bolagsverket att det ska framgå av ett tydligt bemyndigande att Riksarkivet får meddela föreskrifter om krav på informationssystem.

2 Konsekvenser för Bolagsverket

Förslaget om ny 6 § i ny arkivförordning kommer innebära ökade kostnader för Bolagsverket när Bolagsverket ska upphandla, utveckla eller ta i drift ett informationssystem. Dels behöver Bolagsverket inledningsvis genomföra en analys avseende aktuella bestämmelser och system samt arbeta fram riktlinjer för den fortsatta hanteringen och dels innebär bestämmelsen att Bolagsverket kommer behöva avsätta tid för att kontinuerligt när behoven uppstår utföra de utredande åtgärderna.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Annika Stenberg. I den slutliga handläggningen har också verksjuristen och ställföreträdande till chefsjuristen Lena Göransson Norrsjö och arkivarien Sigrid Marvik deltagit. Föredragande har varit verksjuristen Erika Levin.

Annika Stenberg

Erika Levin