

Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Betänkandet SOU 2019:58 Härifrån till evigheten – en långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (dnr Ku2019/02112/KL)

Inledning

Pensionsmyndigheten lämnar nedan sina synpunkter på betänkandet. Synpunkterna följer betänkandets disposition.

Avsnitt 5 En moderniserad och anpassad arkivlag

Avsnitt 5.3 Inledande bestämmelser. Lagens syfte.

Pensionsmyndigheten ställer sig tveksam till den föreslagna syftesparagrafen, då vi uppfattar den som både otydlig och obehövlig. Pensionsmyndigheten anser att den redan befintliga ändamålsparagrafen i arkivlagen (1990:782) tillräckligt tydligt markerar syftet med dess bestämmelser. Behoven hos de användare som nämns i denna (allmänhet, rättskipare, förvaltare och forskare) bör också i fortsättningen vara vägledande för vilka åtgärder som vidtas inom offentlig arkivverksamhet.

Arkivlagen är enligt Pensionsmyndighetens mening inte jämförbar med bibliotekslagen och museilagen, i vilka utredningens förslag delvis tycks ha sitt ursprung. Syftesparagraferna i dessa tar sikte på kulturinstitutioner som bibliotek och museer, medan de flesta arkivbildande myndigheter som ska tillämpa arkivlagen primärt har helt andra mål. Till skillnad från begreppet allmän handling – vars definitioner i andra kapitlet tryckfrihetsförordningen ständigt prövas av kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen – saknar begreppet kulturarv också (som utredningen själv påvisar) en användbar definition för arkivbildande myndigheter. Inom staten är det oss veterligen i stort sett bara vissa myndigheter under Kulturdepartementet och Utbildningsdepartementet som brukar begreppet i sin verksamhet.

Vidare uppfattar vi framhållandet av arkivens betydelse för det demokratiska samhällets beständighet och utveckling som överflödigt, i det att arkiven redan i grunden definieras som myndigheternas bestånd av allmänna handlingar och bevarandet av sådana därigenom stödjer den demokratiska insyn som reglerna om handlingsoffentlighet som lagstiftaren uttrycker på grundlagsnivå.

www.pensionsmyndigheten.se

Avsnitt 6 Myndigheternas arkivbildning och arkivförvaltning

Avsnitt 6.4.3 Överföra, avskilja och gallra handlingar och uppgifter i informationssystem

Pensionsmyndigheten tillstyrker i stort utredningens förslag att det ska införas en bestämmelse i arkivförordningen (1991:446) 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. I nuvarande regelverk finns en mängd krav på myndigheterna i samband med utveckling och anskaffning av IT-system (t.ex. vad gäller systemdokumentation och säkerhet), men inte uttryckliga krav på att systemen ska kunna stödja arkivering och/eller gallring av handlingar.

Pensionsmyndigheten ställer sig dock tveksam till om bestämmelsen behöver omfatta ett krav på att det system man upphandlar eller utvecklar ska stödja avskiljande, dvs. att det ska gå att begränsa åtkomsten till handlingar och uppgifter i systemet. Redan i befintliga föreskrifter från Riksarkivet finns krav på att myndigheten ska skydda handlingarna från obehörig åtkomst (6 kap. 1 § RA-FS 2009:1) och att elektroniska handlingar ska föras med behörighetssystem om det inte är uppenbart obehövligt (6 kap. 4 § RA-FS 2009:1). Vidare brukar termen avskiljande ofta likställas med begränsning av behörighet till personuppgifter, dvs. en del av det som i EU:s dataskyddsförordning kallas lagringsminimering. Principen om lagringsminimering är kopplad till förordningens krav på s.k. inbyggt dataskydd ("*privacy by design*") respektive dataskydd som standard ("*privacy by default*"). För Pensionsmyndigheten finns också en särskild bestämmelse om sådant avskiljande i 114 kap. 17 § andra stycket socialförsäkringsbalken (2010:110), där det stipuleras att "behörighet för åtkomst till socialförsäkringsdatabasen (...) ska begränsas till vad som behövs för att den enskilde tjänstemannen ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter."

Skulle bestämmelsen införas finns det skäl att överväga i vilken utsträckning den del av bestämmelsen som avser överföring till andra system och gallring behöver villkoras vidare genom bestämmelser från Riksarkivet med stöd av arkivförordningen. Om systemet som ska upphandlas eller utvecklas är tänkt att stödja hanteringen av allmänna handlingar som ska bevaras för lång tid (> 10 år) bör det förmodligen ställas högre krav på systemets förmåga att löpande både arkivera och gallra handlingar med automatik, medan det för system som inte ska hantera sådana handlingar kanske kan räcka med krav på funktionalitet för manuell eller halvautomatisk gallring. För system som är avsedda att hantera information som hör till ett informationsområde för vilket det finns en framtagna förvaltningsgemensam specifikation (FGS) bör det också övervägas om det ska vara ett krav att beakta denna vid anskaffning/utveckling.

Redan idag finns det ju också bestämmelser i RA-FS 2009:1 och 2009:2 som delvis handlar om överföring och gallring – t.ex. 3 kap. 4 § RA-FS 2009:1: "Myndigheten ska planera för hur elektroniska handlingar som ska gallras eller rensas ska kunna skiljas från elektroniska handlingar som ska bevaras" och 4 kap. 1 § RA-FS 2009:1: "De elektroniska handlingarna ska fortlöpande framställas, överföras, dokumenteras, hanteras, förvaras och vårdas så att de kan presenteras upprepat under den tid som de

2020-04-27

Er ref. Ku2019/02112/KL
Dnr/Ref. VER 2020-92

ska bevaras. (...)"'. Vidare kan nämnas de ramverk för digital samverkan som finns både på europeisk och på svensk nivå, vilka även dessa i någon mån adresserar problemet genom principer och rekommendationer – se t.ex. Princip 11 om bevarande av information i *New European Interoperability Framework* (EIF) och Princip 13 i den motsvarande *Svenskt ramverk för digital samverkan*.

Avsnitt 6.4.4 Ingen samordning av bestämmelser i olika författningar

Pensionsmyndigheten skulle gärna ha sett att utredningen övervägde en samordning av bestämmelserna om arkivredovisning m.m. i 5 och 6 §§ arkivlagen med bestämmelserna om åtgärder för att underlätta sökande efter allmänna handlingar m.m. i 4 kap. lagen (2009:400) om offentlighet och sekretess (OSL). Konsekvensen av att ingen samordning sker blir att myndigheterna tvingas fortsätta att hantera de överlappande bestämmelser som finns i de berörda författningarna – t.ex. har Pensionsmyndigheten i sin arkivbeskrivning skrivningar som förtydligar att den både utgör en arkivbeskrivning enligt 6 § arkivlagen och med vissa undantag också tillgodoser kraven på beskrivning av allmänna handlingar i 4 kap. 2 § OSL.

Avsnitt 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 ett nationellt arkivinformati-
ons-system. Pensionsmyndigheten har inga invändningar emot en sådan rapporterings-
skyldighet, dock under förutsättning att uppgifterna i allt väsentligt kan hämtas från
redan befintliga arkivredovisningsinstrument – dvs. arkivbeskrivningar,
klassificeringsstrukturer, arkivförteckningar och processbeskrivningar.
Pensionsmyndigheten anser också att kraven bör vara lägre på rapportering av
uppgifter om de delar arkivet som ska gallras.

Avsnitt 7 Bevarande och gallring

Pensionsmyndigheten delar utredningens bedömning i betänkandets avsnitt 3.4.4 att
”en gemensam e-arkivtjänst är avgörande för hanteringen av det digitalt födda
arkivmaterial som ökar kraftigt i omfång”. Utredningen lämnar dock inga konkreta
förslag som direkt syftar till att bidra till utvecklingen av en sådan e-arkivtjänst inom
staten. Flera förslag kan emellertid antas underlätta en sådan utveckling – såsom
förslaget om en aktiv och strategisk bevarandeplanering vid arkivmyndigheterna,
förslaget att Riksarkivets ansvar för förvaltningsgemensamma specifikationer ska
skrivas in i instruktionen för Riksarkivet och förslaget att Riksarkivet ska tillföras
resurser för att bistå regeringen med underlag om de ekonomiska konsekvenser som
kan förväntas uppstå hos arkivmyndigheterna som en följd av en ökad digitalisering
hos de arkivbildande myndigheterna.

Mot bakgrund av frågans komplexitet, direktivets fokus på arkivmyndigheterna,
Statens servicecenters avbrutna upphandling av e-arkivtjänster för statliga

2020-04-27

Er ref. Ku2019/02112/KL
Dnr/Ref. VER 2020-92

myndigheter under 2018 m.m. har Pensionsmyndigheten förståelse för att utredningen inte närmare analyserar det fortsatta behovet av en gemensam e-arkivtjänst för de digitalt födda arkivhandlingarna. Givet den växande mängd elektroniska handlingar och uppgifter som förr eller senare behöver levereras från olika verksamhetssystem hos över 300 statliga myndigheter till ett e-arkiv ter sig dock utvecklingen av statliga system för långsiktig arkivering från flera myndigheter alltså som central för att möta arkivlagens krav på bevarande i en alltmer digitaliserad förvaltning.¹

Statens servicecenters regeringsuppdrag att upphandla en gemensam e-arkivtjänst och Riksarkivets olika initiativ på området – inte minst framtagandet och förvaltandet av olika FGS:er – har varit och är viktiga, men Pensionsmyndigheten gör bedömningen att särskilda satsningar på utveckling av gemensamma e-arkivtjänster för statliga myndigheter förr eller senare måste till för att de arkivbildande myndigheterna ska ha en rimlig möjlighet att själva bevara eller överlämna de allmänna handlingar man har ett ansvar att bevara för lång tid enligt arkivlagen. ERA-systemet som byggdes upp av nationalarkivet i USA (NARA) framstår för oss som en förebild för hur ett e-arkivsystem som används både av arkivbildande myndigheter och arkivmyndigheten kan byggas upp, förvaltas och vidareutvecklas (se vidare <https://www.archives.gov/era>). Även vissa regionala och kommunala e-arkiv-satsningar i Sverige ter sig efterföljansvärda i flera avseenden (Region Stockholm, Region Skåne m.fl.). När det väl finns ett eller flera system av detta slag tror vi att det också leder positiva effekter på arkivbildningen – genom att många av de system från vilka man kan anta att det så småningom kommer att ske leveranser till ett e-arkiv också utvecklas för sådana från början.

Pensionsmyndigheten anser mot bakgrund av ovanstående att det borde övervägas om Riksarkivet ska få i uppdrag att i samråd med Digitaliseringsmyndigheten (DIGG) och Statens servicecenter närmare analysera och fortsätta planera för utvecklingen av attraktiva e-tjänster som myndigheter inom den svenska statsförvaltningen på sikt kan utnyttja för sin e-arkivering. Framför allt bör målsättningen vara att de arkivbildande myndigheterna erbjuder gemensamma systemstöd för arkivering av handlingar och uppgifter som tillkommer vid många myndigheter och för vilka det finns FGS:er. Den föreslagna planeringen bör med fördel kunna samordnas med planeringen av de

¹ För att illustrera riskerna med att inte genomföra samordnade insatser för e-arkivering kan man peka på de uppgiftssammanställningar som tillkommer inom statlig löne-/personaladministration respektive ekonomiadministration och som ska bevaras för all framtid. Trots att Statens servicecenter under flera år har erbjudit många statliga myndigheter tjänster inom nämnda områden erbjuder man fortfarande inte tjänster för elektronisk arkivering eller dokumentation av sådana uppgiftssammanställningar (t.ex. årstjänstgöringsjournaler och grundbokföring). Myndigheten åtar sig visserligen i de överenskommelser man träffar med statliga myndigheter att ansvara för ”att de uppgifter och allmänna handlingar som är hänförliga till kundmyndigheten hanteras och förvaras enligt gällande lagstiftning”, men i det att man inte successivt levererar dessa sammanställningar till ett e-arkiv byggs det upp en slags arkivskuld som i praktiken lär innebära att dessa uppgiftssammanställningar i många fall inte bevaras för framtiden och forskningens behov som det är tänkt – om inte myndigheterna mot förmodan kostar på egna arkivuttag av dessa uppgifter utanför överenskommelsernas ram.

2020-04-27

Er ref. Ku2019/02112/KL
Dnr/Ref. VER 2020-92

investeringar i systemutveckling på närmare en kvarts miljard kronor som Riksarkivet oavsett gemensamma lösningar ändå står inför som en konsekvens av den digitala transformationen enligt utredningen (kapitel 14 – tabell 14.1).

Avsnitt 7.11.1 Bestämmelser om bevarande i en ny arkivlag

Pensionsmyndigheterna tillstyrker utredningens förslag om att det av arkivlagen ska framgå att arkivmyndigheterna ska upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering. Mer arbete behöver läggas ned på att prioritera vilka handlingslag som behöver bli föremål för särskilda bevarandeinsatser. Vi tror också i likhet med utredningen att det för att nå framgång är viktigt att bevarandeplaneringen bygger på ett samarbete mellan arkivmyndigheterna och arkivbildande myndigheterna.

Avsnitt 7.11.3 En enhetlig terminologi i registerförfattningarna

Pensionsmyndigheten delar utredningens bedömning att terminologin i registerförfattningar avseende gallring bör göras enhetlig.

Utredningen anför i anslutning till denna bedömning att orden bevarande och gallring inte bör användas i de sammanhang som har med dataskydd att göra. Pensionsmyndigheten instämmer i att de arkivrättsliga begreppen enbart bör användas i de situationer då det verkligen är gallring och bevarande i tryckfrihetsförordningens och arkivlagens mening som lagstiftaren avser. Omvänt vill myndigheten framhålla betydelsen av att registerförfattningar förses med gallringsbestämmelser i de fall personuppgifterna som omfattas av författningen ska gallras. Om det ”bara” finns bestämmelser om längsta tid för personuppgifternas behandling – i stil med lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område – kan berörda myndigheter fortsätta att behandla personuppgifterna för arkivändamål när den stipulerade tidpunkten för behandling enligt de ursprungliga ändamålen löpt ut. I dessa fall finns det med andra ord inte någon skyldighet för berörda myndigheter att alls gallra personuppgifter som omfattas av respektive registerförfattning, då EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen (2018:218) inte reglerar vad som ska bevaras eller gallras.

Avsnitt 7.11.4 Inventering av arkivbestånd

Pensionsmyndigheten har inga invändningar emot förslaget att Riksarkivet får i uppdrag att år 2022 – 2023 göra en inventering av de statliga myndigheternas arkiv. Givet den stora mängden IT-system och serier av pappershandlingar – av vilka bara ett fåtal lär bli föremål för åtgärder med syfte att bevara handlingar för lång tid och/eller hos annan myndighet – framstår det dock som helt nödvändigt att ställa upp kriterier för prioritering innan en sådan inventering påbörjas.

Eventuella begränsningar av inventeringen bör enligt vår mening utgå ifrån myndigheternas klassificeringsstrukturer, så att prioriteringar sker på handlingslagsnivå. I första hand bör handlingar och uppgifter av långsiktigt värde för dokumentation om myndighetens verksamhet eller omvärld inventeras.

Pensionsmyndigheten rekommenderar också att man vid en sådan inventering lägger särskild vikt vid att identifiera IT-system i vilka myndigheterna hanterar handlingar

2020-04-27

Er ref. Ku2019/02112/KL
Dnr/Ref. VER 2020-92

eller uppgifter som ska bevaras för lång tid och samtidigt bedöms ha en särskilt hög risk att inte bli föremål för särskilda bevarandeinsatser.

Pensionsmyndigheten ställer sig dock frågande till den massdigitalisering av handlingar på papper vid de statliga myndigheterna som utredningen föreslår att Riksarkivet ska utreda förutsättningarna för. Pensionsmyndighetens uppfattning är att insatser för att bevara de digitalt födda handlingarna är långt mer angelägna och befarar att förslaget om utredning av massdigitalisering kan ge ovan berörda inventering en ensidig inriktning.

Pensionsmyndigheten ifrågasätter inte att det säkert kan förekomma enstaka myndigheter där av Riksarkivet initierade skanningsinsatser skulle kunna medföra att staten väsentligen underlättar forskningens tillgång till information eller bidrar till minskade kostnader för arkivlokaler. Pensionsmyndighetens egen situation indikerar dock helt andra behov: Trots en omfattande arkivbildning föreligger ingen nämnvärd tillväxt av allmänna handlingar på papper. De ca två miljoner handlingar som tillkommer på papper varje år skannas av skanningsleverantör eller genom egen skanning och merparten av dessa gallras sedan efter ett antal år. En omfattande tillväxt sker däremot i flera av de närmare 140 IT-system i vilka myndigheten under kortare eller längre tid bevarar sina elektroniska allmänna handlingar.

Avsnitt 8 Överlämnande och finansiering

Avsnitt 8.7.1 Bättre möjligheter att planera överlämnanden

Pensionsmyndigheten har förståelse för arkivmyndigheternas behov av att löpande få information om vilka leveranser som är att vänta de närmaste åren, men ställer sig tveksam till förslaget att de arkivbildande myndigheterna i arkivlagen ska åläggas att utarbeta särskilda överlämnandeplaner. Vår bedömning är att de underlag som arkivmyndigheterna behöver för sin planering kan inhämtas på annat sätt – genom den bevarandeplanering som utredningen föreslår ska skrivas in i arkivlagen eller i samband med den tillsyn som bedrivs av arkivmyndigheten.

Avsnitt 8.7.3 Tvingande bestämmelser om överlämnande i registerförfattningar

Pensionsmyndigheten har inga invändningar emot utredningens förslag att ta bort tvingande bestämmelser om överlämnande till arkivmyndighet i registerförfattningar – dvs. sådana bestämmelser som tvingar de arkivbildande myndigheterna att överlämna sådana personuppgifter som man inte längre har stöd att behandla med hänsyn till ändamålen i registerförfattningen och som arkivmyndigheten har undantagit från gallring genom en myndighetsspecifik författning (RA-MS).

Genom 19 § tredje stycket lagen (2001:99) om den officiella statistiken och en myndighetsspecifik författning från Riksarkivet (RA-MS 2012:42) hör Pensionsmyndigheten till de myndigheter som berörs av förslaget. Vår allmänna uppfattning är att arkivbildande myndigheter som för forskningsändamål har att bevara personuppgifter längre än man får behandla dem med stöd av de ursprungliga

2020-04-27

Er ref. Ku2019/02112/KL
Dnr/Ref. VER 2020-92

ändamål för vars syfte de framställdes normalt måste kunna fortsätta att bevara dem i egna system om fördelarna med det väger tyngre än att leverera dem till en arkivmyndighet.

Avsnitt 8.7.4 Finansieringen av överlämnade arkiv

Pensionsmyndigheten har inga invändningar mot utredningens förslag att det av Riksarkivets instruktion ska framgå att avgifterna för att ta emot, bevara, vårda och tillhandahålla överlämnade arkiv ska motsvara full kostnadstäckning.

Pensionsmyndigheten befarar dock att en modell som enbart bygger på osubventionerade avgifter samtidigt medför en risk att de arkivbildande myndigheterna av kostnadsskäl under längre tid än vad som är att föredra bevarar handlingar som förlorat sin aktualitet för myndigheten och att ingen vid myndigheten längre har erforderliga kunskaper om handlingarna när de väl blir föremål för leverans. Om denna risk ska minska krävs förmodligen regler som innebär att överlämnande till arkivmyndighet ska ske när vissa villkor är uppfyllda.

Så länge arkiveringen kan ske i egna system eller egna arkivlokaler finns normalt inga skäl för en arkivbildande myndighet att med föreslagen avgiftsmodell träffa överenskommelser om överlämnande av handlingar till arkivmyndigheten. Det som framför allt kan få en myndighet att överväga ett överlämnande till arkivmyndighet är enligt vår erfarenhet om ett fortsatt bevarande av handlingarna är förenat med ökade kostnader eller lagbrott – t.ex. om en arkivlokal är på väg att nå sin maxkapacitet, om ett system med handlingar som ska bevaras ska avvecklas och inte ersättas av ett nytt eller om myndigheten genom en registerförfattning är tvingad att överlämna handlingar till arkivmyndigheten när man inte längre har stöd för att behandla personuppgifterna i de ändamål som angetts i författningen.

Avsnitt 9 Normering, tillsyn och rådgivning

Pensionsmyndigheten delar utredningens uppfattning att brister i arkivförvaltningen normalt inte motiverar sanktionsavgifter eller viten.

Avsnitt 13 Riksarkivets omgivning och interna organisation

Avsnitt 13.5.2 En tydligare ansvarsfördelning

Pensionsmyndigheten tillstyrker utredningens förslag att det av Riksarkivets instruktion ska framgå att myndigheten ska tillhandahålla och förvalta s.k. förvaltningsgemensamma specifikationer inom informationsområden som är gemensamma för offentlig förvaltning (t.ex. för ärendehanteringssystem).

Pensionsmyndigheten menar dock att det finns skäl att överväga om bestämmelsen bör utvidgas och villkoras något. Det bör övervägas om det av bestämmelsen ska framgå att Riksarkivet i detta arbete ska beakta europeiska standarder och rekommendationer med relevans för sådana specifikationer (t.ex. från The Digital Information LifeCycle Interoperability Standards Board, DILCIS [<https://dilcis.eu/>]). Vidare vill vi framhålla

2020-04-27

Er ref. Ku2019/02112/KL
Dnr/Ref. VER 2020-92

betydelsen av att specifikationerna innan de fastställs, testas och matchas mot ett antal befintliga system av den typ specifikationen är avsedd för inom statsförvaltningen.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Daniel Barr efter föredragning av huvudarkivarien Andreas Ljung. I beredningen av ärendet har även enhetschefen Anna Drougge och juristen Jonas Aronson deltagit. I den slutliga handläggningen deltog avdelningscheferna Lena Aronsson och Henrik Engström.

Daniel Barr

Andreas Ljung