

Kulturdepartementet

103 33 Stockholm

Härifrån till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv

- **Försäkringskassans synpunkter på betänkande av Arkivutredningen SOU 2019:58¹**

Försäkringskassan koncentrerar synpunkterna till de delar av utredningen som myndigheten ser som mest problematiska.

Sammanfattning

Arkivutredningen har inte lyckats adressera den fråga som Försäkringskassan ser som den mest centrala för de statliga myndigheterna: en säker hantering över tid av myndigheternas digitala verksamhetsinformation. Risken när frågan inte adresseras är att myndigheterna varken ges förutsättningar att säkra sin verksamhetsinformation över tid eller att leverera den till Riksarkivet. Försäkringskassan ser också att utredningens förslag sannolikt leder till svåröverblickbara och ökade kostnader för den statliga förvaltningen.

Omedelbara brister i utredningen:

- Otillräckliga förslag om förbättringar som gynnar modern förvaltning och stärker myndigheternas förmåga att hantera nuvarande och framtida digital informationshantering.
- Uteblivna slutsatser gällande Riksarkivets bidrag till den framtida digitala informationshanteringen, d.v.s. hur säkerställs att myndigheternas digitala verksamhetsinformation omhändertas bland annat genom genomförandet av leveranser i praktiken.
- Inte utarbetat nödvändiga författningsförslag. Gäller exempelvis leveranser till Riksarkivet (tvingande enligt registerlagstiftning och Riksarkivets föreskrifter), ensning av arkivterminologi och möjlighet till att myndigheter omfattas av bestämmelserna i §§ 7a-7d arkivförordningen (1991:446).
- Obefintlig konsekvensanalys om förbättringsförslagets merkostnader för myndigheterna (ex. FGS:er², stöd vid de analyser och framtagande av underlag till utredningar som Riksarkivet föreslås genomföra).

Försäkringskassan föreslår ett omtag med tilläggsdirektiv som tydligt omfattar att Arkivutredningen ska:

¹ Ansvarig utredare: Lars Ilshammar, biträdande riksbibliotekarie Kungliga biblioteket.

² Förvaltningsgemensamma specifikationer, hjälpmedel för utbyte/migrering av information mellan system vid exempelvis byte av IT-stöd eller leverans till ett e-arkiv.

- utreda och föreslå insatser som ökar Riksarkivets förmåga att ta emot och ge råd kring digitala leveranser av myndigheternas verksamhetsinformation
- utreda och föreslå insatser samt inriktning som stödjer den statliga sektorns möjligheter till att omhänderta komplex digital information som redan finns eller skapas nu och i framtiden
- utreda och utarbeta nödvändiga författningsförslag (finns i det ursprungliga direktivet, men är inte omhändertaget fullt ut)
- utreda konsekvenser av förbättringsförslagen för de statliga myndigheterna, t.ex. i form av merkostnader.

Försäkringskassan har föreslagit/lämnat synpunkter

Försäkringskassan har vid tre tillfällen presenterat sina synpunkter för Arkivutredningen: vid ett dialogmöte den 13 februari 2019, skriftligt den 19 juni 2019³ samt vid ännu ett dialogmöte den 22 november 2019:

- Försäkringskassan har beskrivit sina erfarenheter av, samt påtalat de höga interna kostnaderna för, de icke fungerande registerleveranserna till Riksarkivet. Leveranserna kan inte betraktas som ett realistiskt alternativ för myndigheten om inte Riksarkivet tillförs betydande resurser för det praktiska och rådgivande arbetet med leveranserna. Något sådant förslag finns inte i Arkivutredningen.
- I förhållande till de icke fungerande registerleveranserna till Riksarkivet har Försäkringskassan uppmanat att ta lärdom av de framgångsrika registerleveranserna till SCB. Detta intressanta förhållande synes Arkivutredningen inte ha hört sammat.
- Föreslagit ett alternativ där myndigheter ges ”arkivundantag”, så att de undantas från skyldigheten att göra registerutdrag och rättelser i allmänna handlingar och personuppgifter som avskilts för arkivändamål.⁴ Detta i syfte att stärka Försäkringskassans mandat att fatta egna beslut rörande myndighetens verksamhetsinformation. Något sådant förslag har inte Arkivutredningen tagit fasta på.

Otillräckliga förslag om förbättringar för modern förvaltning

I och med digitaliseringen förändras principer om arkivbeständighet och tillgänglighet i grunden, och behovet av en inriktning för hur myndigheterna ska kunna säkerställa bevarande både av befintlig och framtida digital verksamhetsinformation är stor. Om inte denna problematik omhändertas nu kommer verksamhetsinformationen myndigheterna skapar idag inte finnas tillgänglig inom en snar framtid.

Arkivutredningen riktar fokus mot Riksarkivet, främst dess föreskriftsrätt samt finansiering, för att utreda hur omhändertagande av verksamhetsinformation inom statsförvaltningen ska säkerställas. Detta är dock bara en del av problematiken inom statsförvaltningen. De övriga statliga myndigheternas perspektiv saknas till stor del. Försäkringskassan kan inte se att föreslagna förbättringar, i och för sig positiva

³ FK Dnr 006889-2019, *Försäkringskassans synpunkter i Arkivutredningen*

⁴ Se §§ 7a-7d arkivförordningen (1991:446)

insatser, är tillräckliga för att svara mot de behov som finns av ett nationellt omhändertagande av den gemensamma förvaltningens digitala uppgifter och handlingar. Den omedelbara och största bristen i Arkivutredningen är de uteblivna slutsatserna av hur problemen här och nu ska angripas hos myndigheterna och på Riksarkivet.

Försäkringskassan saknar förslag på hur den moderna digitala förvaltningen ska hantera sin verksamhetsinformation över tid enligt kommittédirektivets tre första punkter avseende samhällsutveckling, lagstiftning och informationshantering. Arkivutredningen missar därmed det övergripande syftet med översynen av arkivområdet, vilket är att säkerställa samhällets tillgång till allmänna handlingar både nu och i framtiden.⁵ För att uppfylla det syftet krävs att djupare analysera och föreslå lösningar som stödjer myndigheterna i hur de ska agera vad gäller exempelvis säker och långsiktig förvaring av samt hantering av sin verksamhetsinformation. Även möjligheterna till att myndigheter skulle omfattas av ”arkivundantag” måste undersökas närmare.⁶ Lösningförslagen behöver omfatta likväl Riksarkivets som myndigheternas ansvar, resurser och handlingsutrymme.

Arkivutredningen lyfter fram effektiviseringar som kan uppnås genom digitala lagringsytor i form av molntjänster.⁷ I linje med den vitbok om molntjänster⁸ som Försäkringskassans generaldirektör beslutade om i november år 2019 anser myndigheten att frågan inte enbart ska beaktas ur ekonomiskt hänseende utan även analyseras ur ett säkerhets- och ett lämplighetsperspektiv. Dessa perspektiv saknas i betänkandet.

Arkivutredningen tar övergripande upp förekomsten av ett stort internationellt informationsutbyte och att detta får konsekvenser bland annat på grund av lagstiftning, oklarhet kring ägare av information samt bevarande. Dock brister utredningen i att det inte förekommer konkreta resonemang eller förslag kring exempelvis fastställande av ansvarsförhållanden i proaktivt syfte.

Enligt kommittédirektivet skulle utredningen utarbeta nödvändiga författningsförslag.⁹ Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att se över de tvingande bestämmelserna om gallring och överlämnande av personuppgifter till Riksarkivet (de s.k. registerlagarna) inom annan lagstiftning än arkivlagstiftningen. Även behovet av att ensa arkivrelaterad terminologi inom lagstiftningen definieras. Arkivutredningen har dock inte utarbetat dessa nödvändiga författningsförslag utan bedömt att arbetet bör hanteras inom ramen för det normala författningsarbetet inom respektive politikområde¹⁰, då detta inte varit möjligt att göra inom ramen för

⁵ [Kommittédirektiv Översyn av arkivområdet Dir. 2017:106](#), sidan 3, första stycket samt [SOU 2019:58](#), Inledningen *Till statsrådet och Kulturdepartementet*, första stycket.

⁶ Se §§ 7a-7d arkivförordningen (1991:446)

⁷ [SOU 2019:58](#), kap.14.3.7 *Vinster med digital informationshantering?* sid. 536.

⁸ FK Dnr 013428-2019, *Vitbok – Molntjänster i samhällsbärande verksamhet – risker, lämplighet och vägen framåt*

⁹ [Dir. 2017:106](#), sid 13: *Utredaren ska utarbeta nödvändiga författningsförslag.*

¹⁰ [SOU 2019:58](#), kap. 7.11.3 *En enhetlig terminologi i registerförfattningarna*, sid 275 samt kap. 8.7.5 *Digital tillgång till överlämnade uppgifter*, sid 324.

utredningsarbetet¹¹. Varför det inte varit möjligt att utarbeta författningsförslagen framgår inte av betänkandet. Försäkringskassan anser tvärtom att detta inte ska överlåtas till författningsarbetet inom respektive politikområde då risken för att enhetlighet inte uppnås sannolikt är stor om arbete utförs uppdelat. Genom en central och samordnad genomgång skulle större enhetlighet och synkronisering kunna uppnås inom lagsstiftningen.

Utredningen har, i enlighet med direktivet, ett tydligt fokus på begreppet kulturarv. Kulturarv diskuteras och förslag om exempelvis massdigitalisering av äldre analoga handlingar presenteras. Förslagen är positiva i sig, men utredningen har även till uppgift att säkerställa att dagens verksamhetsinformation hör till det framtida kulturarvet. Försäkringskassan anser att utredarna i alltför stor utsträckning har förbisett det som konstateras redan i direktivet om kopplingen mellan kulturarv och samhällsutveckling.¹² Genom insatser såsom planering och förebyggande arbete för att säkerställa ett långsiktigt bevarande, kan stöd ges för att skapa en kostnadseffektiv offentlig förvaltning redan i nutid. Om inte myndigheterna ges förutsättningar att omhänderta sin verksamhetsinformation kommer det inte att finnas något kulturarv i framtiden. För att nå detta mål behöver utredningen adressera samtidens informationshantering och presentera konkreta lösningar som hjälper verksamheter i den verklighet de lever i.

Uteblivna slutsatser kring Riksarkivets bidrag samt kostnader för myndigheterna

Arkivutredningen ger en mängd förslag motsvarande en kostnadsökning för staten med ca 51 miljoner kronor. Något mindre än 30 miljoner synes vara avsedda för den enskilda arkivsektorn och den resterande delen är avsedd för modern digital förvaltning inom offentlig sektor. Medlen hamnar företrädesvis hos Riksarkivet, fördelade på ett antal insatser. Försäkringskassan anser inte att dessa insatser eller de avsatta medlen som föreslås är tillräckliga. Konkret mistycker Försäkringskassan exempelvis till att ingen del av medlen avsätts specifikt för praktiskt leversansarbete och rådgivning gällande detta.

Utredningen analyserar inte i tillräcklig utsträckning den problematik som myndigheterna står inför gällande inriktning, instruktion och/eller rådgivning för att säkerställa ett långsiktigt bevarande och genomförbara leveranser till Riksarkivet. Detta gäller exempelvis formatval, dokumentation, komplexiteten hos informationen som ska bevaras, lösningar för mellanarkiv m.m.

Utredningen belyser inte att delar av förslagen även medför kostnader för övriga myndigheter. Det gäller t.ex. stöd vid analyser och framtagande av underlag som Riksarkivet föreslås genomföra och som kräver samarbete inom den statliga förvaltningen.

¹¹ [SOU 2019:58](#) kap. 8.7.3 *Tvingande bestämmelser om överlämnande i registerförfattningar*, sid. 318.

¹² [Kommittédirektiv Översyn av arkivområdet Dir. 2017:106](#), sidan 2, första avsnittet, sista stycket, t.ex. *Kulturarvsuppdraget och förvaltningsuppdraget är inte två parallella verksamheter, utan delar av samma helhet*

Satsningen och siffrorna kan jämföras med den statliga arkivutredning som lagts fram i vårt grannland Norge.¹³ Den norska utredningen har i högre grad fokuserat på de utmaningar som digitaliseringen innebär för hela statsförvaltningen, både i nutid och i framtid. Dessutom har 140 miljoner norska kronor avsatts över fyra år för arbete med digitalt bevarande hos Norges motsvarighet till Riksarkivet.¹⁴

Konsekvenser och förslag

Förslagen som finns i Arkivutredningen räcker enligt Försäkringskassans bedömning inte för att möta behovet av inriktning för statsförvaltningen för att säkerställa ett digitalt omhändertagande av myndigheternas verksamhetsinformation.

Konsekvensen av att frågan inte adresseras på ett samordnat sätt, med en tydlig inriktning, är att det skapas ett vakuum för de statliga myndigheterna, stora som små, där risken för mindre lämpliga beslut gällande hanteringen av den egna digitala verksamhetsinformationen blir överhängande. Arkivutredningens brister kan sannolikt leda till konsekvenser såsom:

- att myndigheterna ges dåliga förutsättningar för att kunna säkra sin verksamhetsinformation över tid och/eller leverera till Riksarkivet
- att det i framtiden är oklart vilka arkiv som kommer kunna levereras till Riksarkivet.
- ökade och svåröverblickbara kostnader för myndigheterna (FGS:er, stöd till utredningar som Riksarkivet föreslås genomföra, leveranser till arkivmyndighet, konsekvenser av uteblivna lösningar, m.m.) inom arkivområdet.

Försäkringskassan föreslår ett omtag av utredningen med tilläggsdirektiv som tydligt omfattar att Arkivutredningen ska:

- utreda och föreslå insatser som ökar Riksarkivets förmåga att ta emot och ge råd kring digitala leveranser av myndigheternas verksamhetsinformation
- utreda och föreslå insatser samt inriktning som stödjer den statliga sektorns möjligheter till att omhänderta komplex digital information som redan finns eller skapas nu och i framtiden
- utreda och utarbeta nödvändiga författningsförslag (finns i det ursprungliga direktivet, men är inte omhändertaget fullt ut)
- utreda konsekvenser av förbättringsförslagen för de statliga myndigheterna, t.ex. i form av merkostnader.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Lena Sandh i närvaro av avdelningscheferna Michael Erliksson, Stefan Olowsson, Katarina Sinerius och verksamhetspecialist Anna Ruthström, den senare som föredragande

Lena Sandh

Anna Ruthström

¹³ NOU 2019:9 Fra Kalveskinn til datasjø – Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiv, överlämnat till norska kulturdepartementet den 2 april 2019.

¹⁴ [Norska Arkivverkets hemsida 2020-03-12](https://www.arkivverket.no/nyheter/2020-03-12)