



**Näringslivets arkivråd (NLA) lämnar
härmed synpunkter på arkivutredningen
»Härifrån till evigheten – En långsiktig
arkivpolitik för förvaltning och kulturarv«
(SOU 2019:58)**

Stockholm 2020-05-27

Tom Sahlén
Anastasia Pettersson, ordförande

Innehåll

VADAN OCH VARTHÄN En kommentar till den svenska arkivutredningen (SOU 2019:58)	3
0. Sammanfattning	3
Samhällets informationsförvaltning	3
Riksarkivet, regionerna, kommunerna	3
De enskilda arkiven	3
Arkivstatistiken	3
1. Utredningen och direktivet	4
2. Arkivlagens syfte och arkivens ändamål	4
2.1 Lagförslagets kärna	4
2.2 Allmänna handlingar, dokumentation och arkiv	5
Varför ingen records management?	5
2.3 Arkivutredningens förslag inom dokumentationsförvaltningens område	7
2.4 Modern arkivbildning – dags för nytänkande	8
2.5 Arkivlagen bör reglera myndigheternas dokumentation och dokumenthantering	9
2.6 Sammanfattning	10
3. Kommunerna, regionerna och utvecklingen	10
4. De enskilda arkiven och kulturarvet	12
Bilaga: PROAKTIVITET OCH RECORDS MANAGEMENT I SVENSK ARKIVTRADITION	13

VADAN OCH VARTHÄN

En kommentar till den svenska arkivutredningen (SOU 2019:58)

Näringslivets arkivråd lämnar härmed synpunkter på arkivutredningen.

0. Sammanfattning

Samhällets informationsförvaltning

Digitaliseringen ändrar förutsättningarna för den informationsförvaltning som pågår hos myndigheter och i enskilda organisationer. Det kräver ett nytänk som är helt frånvarande i arkivutredningens förslag. Riksarkivet och den nationella arkivpolitik som stadfästs i arkivlagen kan inte enbart vara ett redskap för handlingsöfentlighet och kulturarv:

- myndigheterna måste utveckla en informationsförvaltning som integreras med resurser för bl a processutveckling, arkitektur och informationssäkerhet
- en ny arkivlag bör identifiera och kravställa myndigheternas uppgifter inom detta område
- utvecklingen kan inte mötas med en arkivmässig proaktivitet av den typ som redan förekommer
- det är hög tid att även det svenska arkivväsendet ansluter sig till det internationella standardiseringsarbete som pågått under 30 år

Riksarkivet, regionerna, kommunerna

- Riksarkivet roll som nationell arkivmyndighet förutsätter att myndigheten kan befinna sig i frontlinjen även på dokumentationsförvaltningens område – kunskapsmässigt, normgivande, rådgivande
- Riksarkivet bör tillföras resurser så att de kan förvalta ett sådant uppdrag
- rollen som nationalarkiv förutsätter att Riksarkivet i högre grad än hittills kan styra och följa upp kommunernas och regionernas informationsförvaltning
- den kommunala arkivmyndighetens ökade befogenheter hälsas med tillfredsställelse, men detta måste följas upp med vidgade föreskrifter och ökad rådgivning från Riksarkivets sida

De enskilda arkiven

- en nationell arkivpolitik kan inte försumma de enskilda arkiven, liksom arkiven från kommuner och landsting bidrar även dessa till det regionala kulturarvet
- åtgärder med enskilda arkiv bör som hittills vara frivilliga
- de enskilda arkivinstitutioner som erhåller statsbidrag för sin verksamhet bör åläggas att kartlägga situationen inom sitt område, identifiera arkiv som är särskilt värda att bevara och i samarbete med arkivens ägare eftersträva åtgärdsplaner för dessa

Arkivstatistiken

- den föreslagna arkivstatistiken bör inte begränsas till att vara en passiv informationskälla
- statistiken bör baseras enkäter där statliga och kommunala myndigheter avrapporterar från de områden som anses angelägna
- statistiken den användas som underlag för utveckling och kvalitetsförbättring

1. Utredningen och direktivet

I direktivet till arkivutredningen beställer staten analyser och förslag om arkivsektorn och dess förhållande till samhällsutvecklingen, om den framtida regleringen av arkivområdet, om Riksarkivets framtida roll och om arbetet med de enskilda arkiven. Uppdraget är brett, det pekar mot alla aspekter av vårt samhälles funktioner för dokumentation och arkiv och det placerar sig mitt i ett tidevarv när ett industriellt och i grunden analogt produktionssätt övergår i ett digitalt, med vidsträckta konsekvenser för samhället och för dem som ska hantera detta produktionssätts viktigaste beståndsdel: *informationsförvaltningen*.¹

Givet dessa förutsättningar är det värdefullt att utredningen inte arbetar i ett inifrånperspektiv. Den bör inte betraktas som ett tillfälle för yrkesverksamma att skåda sig själva utan ett arbete där funktionen sätts in i det större sammanhang där de olika komponenterna i samhällets organisering monteras samman. Beställaren är alltså rikets centralmakt och intressenterna är hela samhället.

Med detta sagt bör man *å andra sidan* understryka behovet av inom-sektoriell kompetens. Om inte alla delar av arkivprofessionens kompetens och erfarenheter finns med som en resurs i ett utredningsarbete som detta då riskerar resultatet att bli mindre relevant och det blir framför allt omöjligt att belysa relationen mellan det förändrade samhället och den förändrade professionen. Tyvärr tyngs arkivutredningen av denna brist. Den visar sig i hur man beskriver samhällsförändringarna i kap 3 – ganska brett men på en övergripande nivå som knappas adresserar de frågor som är relevanta för professionen. Det visar sig också i hur man i kap. 4-6 beskriver dokumentationsarbetet och arkivtjänsten och de funktioner och moment som utgör samhällets dokumentations- och arkivprocesser. Den visar sig inte minst i ett osäkert och mycket räddhågat närmande till centrala begrepp, främst i kap 4 och i lagförslaget.

Vi kommer i detta yttrande även att referera till den aktuella norska arkivutredningen, *Fra kalveskinn til datasj. Ny lov om samfunnsdokumentasjon og arkiver (NOU 2019:9)*, som i grundläggande frågor valt en annan väg än den svenska.

2. Arkivlagens syfte och arkivens ändamål

2.1 Lagförslagets kärna

I lagförslagets första, andra och nionde paragrafer finns ingångarna till utredningens syn på samhällsdokumentationen och samhällets arkiv och på den profession som ska hantera uppgifterna på dessa områden:

- 1 § Syftet med denna lag är att
1. trygga tillgången till allmänna handlingar,
 2. främja tillgången till kulturarvet, och
 3. bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling.

2 § Arkiven är en del av kulturarvet. Arkiven ska bevaras, struktureras och förvaltas för att tillgodose

¹ I detta dokument använder vi ordet *informationsförvaltning* som det definieras i ISO 30300, dvs identiskt med *records management*. Normalt innefattas då endast de åtgärder som vidtas innan handlingarna överförs till arkiv, när de ännu ingår i organisationens aktiva processer. Dock eftersom records management numera innefattar även åtgärder i de elektroniska systemen har begreppet även bäring på åtgärder i ett e-arkiv. När vi avser åtgärder som upphör vid överföring till arkiv(depå) då använder vi orden *dokumentation*, *dokumenthantering* eller *dokumentationsförvaltning*. Åtgärder efter arkivering/överföring till depå kallar vi *arkivförvaltning*.

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

9 § En myndighets arkiv bildas av

1. de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet, och
2. sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

Dessa tre paragrafer är centrala, men sakligt sett påminner de väldigt mycket om nu gällande regelverk. § 1:1 är i stort sett en upprepning av vad som garanteras redan enligt 1 § 2 kap TF och §§ 2 och 9 är båda hämtade ur § 3 i nu gällande arkivlag. Bristen på förnyelse är problematisk eftersom på vi på dessa områden hade behövt en djupare översyn och en modernisering.

Vi diskuterar i denna del av yttrandet hur utredningen hanterar de centrala begreppen och bakomliggande funktioner.

I *bilaga 1* ges en bakgrundsbeskrivning.

2.2 Allmänna handlingar, dokumentation och arkiv

Begreppet allmän handling definieras i 2 kap tryckfrihetsförordningen med tillhörande kända rekvisit: inkommen, upprättad, lagd till förvaring hos myndighet. ”Allmän handling” är ett suveränt begrepp eftersom det ur offentlighetsprincipens perspektiv definierar vilka handlingar man har rätt att ta del av utan att räkna upp dem. Suveränt är också att vi tar in detta begrepp i arkivlagen och lägger det till grund för en beskrivning av vilka slags handlingar som bildar arkiv – närmare bestämt:

En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och som myndigheten beslutar skall tas om hand för arkivering (AL § 3)

I Norge definieras de allmänna handlingarna på motsvarande sätt i Offentlighetsloven (2006:16) och med samma rekvisit – inkommen, upprättad, lagd till förvaring. I förslaget till ny norsk arkivlag återfinns däremot varken begreppet eller rekvisitet utan där övergår man till att räkna upp vilka typer av handlingar som skall omhändertas för arkivering.

Den svenska modellen är på denna punkt överlägsen, men vi har andra problem. Varken i vårt existerande regelverk, i den nu avgivna utredningen eller i förslaget till ny arkivlag ser vi någon förklaring till varför handlingar upprättas, inkommer och läggs till förvaring. Myndigheternas handlingar tycks inte existera *i sin egen rätt*, dvs de tycks inte ha något annat värde än de som anges i arkivlagen – att hävda arkivets värde som en del av kulturarvet och som en tillgång för demokratin, för allmänhetens insyn, för forskningens behov av källmaterial och det tämligen svepande ”rättskipningen och förvaltningen”.

Varför ingen records management?

Att records management inte utvecklats till en särskild funktion i svenskt arkivväsen har att göra med vår tradition. Den svenska synen på arkivbildning och arkivhantering ingår i ett nationellt arkivväsen som kännetecknas av både kontinuitet och soliditet, uppbyggt av begrepp som definierats i grundlag och följdförfattningar. Begreppen är teoretiskt grundade i tysk registratur och hos den brittiske arkivarien

Hilary Jenkinson, i Sverige traderad genom Nils Nilssons lärobok från 1973.² Arkivbildningen sker enligt denna lära på det kontor där handlingen infångas eller upprättas, i den administrativa miljö som tillhör den aktiva förvaltningen, och den sker så nära inpå den administrativa handläggningen att skillnaden mellan arkivhandling och allmän handling kan förefalla meningslös. Den arkivläggning som garanterar att handlingarnas verksamhetsmässiga proveniens återspeglas i det arkiv som bildas beskrevs först i 1968 års cirkulär till arkivstadgan, senare i arkivförordningen, med formuleringar som i stort sett varit identiska genom åren. De har ej heller förändrats av den utredning som nu avlämnats. I utredningens förslag till ny arkivförordning läser vi således:³

När en handling blir en arkivhandling

7 § När ett ärende har slutbehandlats hos en myndighet, ska de allmänna handlingarna i ärendet arkiveras. I samband med det ska myndigheten pröva i vilken omfattning sådana minnesanteckningar, utkast och koncept som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen ska tas om hand för arkivering.

Allmänna handlingar som inte hör till ett ärende ska arkiveras så snart de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

I fråga om diaries och journaler samt register och förteckningar som förs fortlöpande ska varje införd anteckning anses arkiverad i och med att den har gjorts. När en handling i övrigt ska anses vara arkiverad framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 21 §.

Ej heller i den reviderade arkivlag som nu föreslås ser man sig föranlåten att föra in några krav som rör myndigheternas eget behov av verksamhetsinformation, *själva upphovet* till det bestånd av handlingar vi kallar arkiv och samma bestånd i vilket vi ges insyn enligt 2 kap TF. Och ändå finns nu en femtioårig praxis att knyta an till. Både från Riksarkivets sida och inom den kommunala sektorn har sedan 1970-talet upprätthållits en proaktiv policy som innebär att man – bl a med hjälp av dokumenthanteringsplaner – hjälper förvaltningen att skapa, arrangera och hantera den dokumentation som krävs, i första hand för att sörja för en god arkivbildning men i varierande grad även som ett led i organisationens administrativa rationalisering. Näringslivets arkivråd växte fram ur motsvarande behov på detta område inom den enskilda sektorn. Den ortodoxe Nils Nilsson följde med sin tid efter bästa förmåga men såg sig föranlåten att höja ett varnande finger mot alltför starka ingrepp i vad som betraktades som en autonom arkivbildning som enbart borde styras av myndighetens verksamhetsbehov:⁴

Ju mer arkivbildningen förändras genom övergången till nya medier och metoder, desto större anledning torde arkivarien få att utifrån sin grundinställning formulera bestämda krav på de framväxande arkiven. Detta får inte tolkas så, att han skulle eftersträva någon styrning av arkivbildningens detaljer. En sådan ordning skulle fordra en sakkunskap, som han inte äger; den skulle dessutom kunna resultera i arkiv, som mer avspeglar arkivmärens ambitioner än arkivbildarens önskemål.

Riksarkivet har dock upprätthållit dessa proaktiva ambitioner även i den digitaliserade förvaltningen, främst genom RAFS 2008:4, där myndigheterna åläggs att ordna sin dokumentation så att den speglar deras egna verksamhetsprocesser, men även RAFS 2009:1. I den senare åläggs myndigheterna att upprätta en strategi för bevarande av elektroniska handlingar som innefattar åtgärder för framställning, överföring,

² Nilsson, Nils, Arkivkunskap. Sthlm 1973

³ SOU 2019:58 sid. 52. Obs att Riksarkivet har föreslagit att denna bestämmelse ska flyttas till arkivlagen för att signalera att arkivet uppstår direkt i förvaltningen

⁴ Nilsson, N: Arkiv i förvandling. Stockholm 1983 s. 48.

hantering, säkerhet, förvaring och vård. Inte minst genomförandet av RAFS 2008:4 har föranlett en mängd statliga och kommunala arkivfunktioner att kliva fram och göra insatser inom administrativa områden där man tidigare knappast befunnit sig som arkivarie. Kopplingen till myndigheternas verksamhetsprocesser i RAFS 2008:4 saknas dock i RAFS 2009:1 och om båda kan sägas att de i första hand är till för att garantera arkiven och de intressen som finns utanför myndigheternas eget behov av records management. Det handlar således även här om *arkivmässig proaktivitet* – visserligen i e-arkivets tidevarv, men ej en records management i sin egen rätt. De korta avstånd mellan förvaltning och arkiv som kännetecknar den digitala informationsförvaltningen medför att åtgärder med de elektroniska systemen får effekter även för verksamheten, men det räcker inte. Dokumentation, arkivering och arkivförvaltning bör integreras och lösas i ett sammanhang.

2.3 Arkivutredningens förslag inom dokumentationsförvaltningens område

Vilka är då arkivutredningens konkreta förslag? Där finns några nyheter.

Övertaget från gamla arkivlagen

I §§ 10-11 förslaget till ny arkivlag tar utredningen in de krav på medel och metoder för framställning av handlingar samt de krav på strukturering, beskrivning, förtecknande och skydd av arkivet som finns i §§ 4-6 i nuvarande arkivlag. Av dessa avser § 10:1 (medel och metoder för framställning) och 11:1 (strukturering) åtgärder har betydelse i löpande dokumentationsförvaltning. Övrigt kan sägas tillhöra arkivförvaltningen.

Nytt om överföring mellan system

Enligt förslaget till nya Arkivförordning § 6 ska myndigheten innan den upphandlar, utvecklar eller tar i drift ett informationssystem försäkra sig om att systemet medger att handlingar och uppgifter kan

1. överföras till andra informationssystem,
2. avskiljas, och
3. gallras

Detta är ett nytt krav som inte minst handlar om överföring mellan system och överföring från aktiv förvaltningsmiljö till e-arkiv. Riksarkivet får i förslaget till instruktion även i uppdrag att tillhandahålla och förvalta de förvaltningsgemensamma specifikationerna (FGS) för de delar av den offentliga förvaltningen som är gemensamma (ekonomi, personal etc) samt även samordna arbetet med verksamhetsspecifika FGS inom den offentliga förvaltningen. På detta område står arkivtjänsten inför stora utmaningar. En bred problemanalys och kritisk utvärdering av pågående FGS-arbete hade varit på sin plats.

Nytt om arkivmyndigheternas uppgifter med avseende på bevarandeplanering

Arkivmyndigheten ska enligt §§ 20-21 förslaget till ny arkivlag upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering för myndigheternas allmänna handlingar samt ge myndigheterna råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning.

Skrivningen om detta känns väldigt analog och allmänt hållen, den beskriver en typ av proaktivitet som existerat sedan 1970-talet där arkivarien kartlade de (oftast pappersbaserade) allmänna handlingar som producerades och bestämde vilka som skulle bevaras. Modern bevarandeplanering måste vara en del av den informationsvärdering (appraisal) som görs inledningsvis, när processen designas eller reorganiseras – och den måste utgå från organisationens eget behov.

Nytt om arbeidsfordelingen mellom RA og DIGG

Arkivutredningen foreslår at *Myndigheten for digital forvaltning (DIGG)* får i oppdrag att samordna spørsmål om *gemensamma standarder, format, spesifikasjoner og liknende krav for den offentlige forvaltningens informasjonsutbyte*, i de fall oppgifterna inte ligger på regeringen eller en annan myndighet. Ingenstans i utredningen får vi någon närmare förklaring till vad detta avser. Vi utgår från att den gäller den digitala informationsförsörjningen.

Kanske förstår arkivutredningen inte riktigt innebörden av detta förslag men standarder, format och spesifikasjoner tillhör den hårda kärnan i digital dokumentationsförvaltning (records management) och arkivering. Överföringen av arbeidet med dessa (FGS undantaget) till DIGG kan knappast genomföras utan att ansvaret for utvecklingen ifråga om samhällets digitala dokumentation glider över till digitaliseringsmyndigheten. Vi risikerer då att få en ansvarsmässig tadelning där man behöver se en integration. Hantering av standarder, format og spesifikasjoner for dokumentation/dokumenthantering, arkivering og arkivforvaltning måste hanteras i ett enda kunskapsmessigt sammenhang; självklart i samarbeide mellom alle kompetente aktører, definitivt i samarbeide med DIGG – men med en enda hovedansvarig. Om denna enda inte är Riksarkivet då kommer nationens centrala arkivmyndighet att förlora en stor del av sin relevans og legitimitet.

2.4 Modern arkivbildning – dags for nytänkande

Arkivutredningens förslag duger inte.

Den fortgående digitaliseringen driver på utvecklingen, ställer ökade krav på tidiga insatser men går på samma gång langt utöver det som traditionellt avses menar ”proaktivitet”. Ordet proaktivitet signalerar at arkivaren trenger sig in på kontoret for at i god tid arrangere arkivet. I den digitaliserte forvaltningen är hanterandet av verksamhetsinformasjonen (infånga, opprette, bearbeide, kommunisere, avhånde, utplåne, overføre til arkiv) en del av den arbeidsprosess som designes og i de utviklingsmiljøer som växer fram är det vi menar med ”dokumentation”, ”dokumenthantering” (records management) og ”arkiv” derfor helt integrerte med övriga insatsfaktorer i prosessen. Proaktivitet overgår i *samtidighet og kontinuitet* og arbeidet måste bedrivas i nære samarbeide med informasjonssikkerhetsansvarige, IT-strateger og arkitekter. Begrepp som ”Recordkeeping by design” og ”Archiving by design” brukar forekomme i sammenhengen.

Recordkeeping by design

“Recordkeeping by design” is an approach to recordkeeping that enables it to be built into the design and architecture of information systems, business processes and network infrastructure. Taking a “recordkeeping by design” approach aims to ensure that recordkeeping is considered before, at the start of, and throughout the development and implementation of business systems that create and manage records. This approach involves a level of intentionality regarding records management, which indicates a genuine desire to actively manage records well.⁵

Archiving by design (Innebygd arkivering)

Innebygd arkivering eller «Archiving by Design» refererer til et tankesett som har vært en del av diskusjoner i flere land de siste årene. Innebygd arkivering er ikke nødvendigvis en teknisk løsning, men en tilnærming som innebærer at tilgang til informasjon i et langtidsperspektiv skal håndteres allerede i utformingen av arbeidsprosesser og systemer/løsninger. Tilnærmingen er inspirert av innebygd personvern og innebygd informasjonssikkerhet.⁶

⁵ Tasmanian Archive + Hewritage Office. <https://www.informationstrategy.tas.gov.au/Records-Management-Principles/Document%20Library%20%20Tools/Advice%2017%20Recordkeeping%20by%20Design.pdf>
<https://www.arkivverket.no/sok?q=V%C3%A5r+visjon+>

⁶ <https://www.arkivverket.no/arkivutvikling/innebygd-arkivering>

Kontoret år 2015

Vår visjon for satsingen Innebygd arkivering: I 2025 bruker ikke ansatte i offentlige virksomheter tid på arkivering.⁷

Observera att även detta tänkande är fullt förenligt med idén att arkivet uppstår på kontoret. Observera också att det nu handlar om elektroniska lösningar för hantering av information; att man därigenom kan tänka sig att de olika praktiska moment som trots allt måste utföras mellan ”arkivbildning” och slutligt omhändertagande i depå löses med algoritmer som är i arbete. Arkivets integritet stärks utan tvekan av en ordning där den struktur som uppstår i direkt anslutning till verksamheten på detta sätt, med ett minimum av senare åtgärder, kan ärvas genom olika system- och förvaltningsmiljöer. De modeller som presenteras i Moreq2010 och i Norsk Arkivstandard (Noark 5.5) pekar mot en sådan utveckling. Kanske skönjer vi här slutet på ett sekventiellt arkivparadigm där olika åtgärder för verksamhetsinformationens upprättande, hantering och fortsatta förvaltning sker efter varandra, i åtskilda funktioner.

Kvar står dock att organisationen först upprättar, fångar in och hanterar verksamhetsinformation i syfte att driva tjänste- och tillverkningsprosesser men att åtskillig information bevaras även därefter, i arkiv, för att möjliggöra andra verksamheter. *Två funktioner alltså.* Det är idag viktigare än någonsin att den första funktionen löses på en tillfredsställande nivå rent kvalitetsmässigt, dvs att man lyckas skapa och hantera verksamhetsinformation som uppfyller krav på autenticitet, tillförlitlighet, integritet och användbarhet.⁸ Här och endast här skapas förutsättningarna för arkiven.

2.5 Arkivlagen bör reglera myndigheternas dokumentation och dokumenthantering

På denna punkt har den norska arkivutredningen tagit ett annat grepp. I förslaget till ny norsk arkivlag finns två särskilda kapitler om myndigheternas dokumentation – ”Plikt til å dokumentere og til å bevare dokumentasjon” och ”Krav til forvaltning av dokumentasjon”. Dessa är skrivna inte enbart ur offentlighetslovens perspektiv utan utifrån varje organisations behov av dokumentation för sin verksamhet. Om dessa delar av förslaget till ny norsk arkivlag fastställs kommer man i Norge att skilja mellan *dokumentasjon* och *arkiv*, där det förra avser det som försiggår i den aktiva miljön och det senare det som avser den verksamhetsinformation som ej längre används i pågående prosesser och därför överförs till depå; dvs till en miljö där handlingarna används i andra prosesser, som källa till insyn, som material för forskning och som en del av kulturarvet.

Synen på dokumentationsfunktionen baseras i hög grad på LVI-standarden ISO 30300 och underliggande standarder, främst dokumenthanteringsstandarden ISO 15489. Centralt i denna miljö är definitionen av begreppen record och records management, här översatta till verksamhetsinformation och informationsförvaltning:

Verksamhetsinformation (records):

informations som skapas, tas emot och underhålls som bevis och/eller som en tillgång av en organisation eller person för att uppfylla legala förpliktelser eller för att utföra transaktioner i verksamheten, oavsett typ av medium och format.⁹

⁷ Norska Arkivverket - <https://www.arkivverket.no/sok?q=V%C3%A5r+visjon+>

⁸ ISO 30300-2011 § 2.3.2

⁹ ISO 30300-2011 § 3.1.7

Informationsförvaltning (records management):

verksamhetsområde med ansvar för effektiv och systematisk kontroll över skapande, mottagning, upprätthållande, användande och avhändande av handlingar, innefattande åtgärder för infångande och upprätthållande av handlingar som bevis för och information om verksamheter och transaktioner¹⁰

2.6 Sammanfattning

Det vi efterlyser i en ny svensk arkivlag är ett väl tilltaget avsnitt som beskriver myndigheternas skyldighet att dokumentera sina processer, både för sin egen skull – för att kunna driva effektiva processer och leverera de produkter och tjänster som tillhör uppdraget och för att kunna uppträda trovärdigt och med transparens gentemot intressenter och omgivande samhälle – och för att bidra med sin del av det samhällsminne som det välorganiserade arkivet erbjuder.

I lagen borde myndigheterna åläggas att utveckla och underhålla

- en beskrivning av sina verksamhetsprocesser, som underlag för dokumenthantering och arkiv
- en strategi för dokumentationen som innefattar hantering av de elektroniska systemen
- en plan över dokumentation (dokumentationsplan)
- en plan för informationssäkerhet och personskydd
- en systematisk hantering av de metadata som används

Ett sådant avsnitt skulle utgöra underlag för den typ av föreskrifter som finns i RA-FS 2008:4 och RA-FS 2009:1-2.

En förutsättning för ett sådant utvidgande av arkivlagens innehåll är

- att Riksarkivet ges ansvar för utveckling av föreskrifter, tillsyn och rådgivning även inom detta område
- att Riksarkivet erhåller den finansiella förstärkning som krävs för detta

3. Kommunerna, regionerna och utvecklingen

Två saker är positiva.

Utredningen föreslår att man avskaffar 16 § nuvarande arkivlagen, där fullmäktige ges rätt att meddela *närmare föreskrifter* om arkivvården i kommunen. Denna i arkivlagen till fullmäktige utdelade föreskriftsrätt har omöjliggjort delegering av lagreglerade uppgifter till den kommunala arkivmyndigheten.¹¹ Enligt § 36 i förslaget till ny arkivlag blir kommuner och regioner nu istället *skyldiga* att besluta om riktlinjer för arkivförvaltningen och om gallring. Det är upp till kommunen/regionen att själv bestämma vilka riktlinjer som ska gälla och det möter inget hinder att delegera till arkivmyndigheten. Detta ska ses i kombination med §§ 20-21 i förslaget till arkivlag där arkivmyndigheten åläggs att ”upprätthålla en aktiv och strategisk bevarandeplanering” samt ”ge råd och vägledning om arkivbildning och arkivförvaltning till de myndigheter och andra organ som står under deras tillsyn.” Genom dessa förslag förbättras arkivmyndighetens möjligheter att verka med den kraft som är önskvärd.

¹⁰ A.a. § 3.4.3. – Ordet ”informationsförvaltning” är hämtat från den svenska översättningen av ISO 30300. I ISO 15489 översätts records management till ”Dokumentation-Dokumenthantering”.

¹¹ Vi delar utredningens bedömning att § 16 är en juridisk lapsus. Att denna kunnat kvardröja i arkivlagen under 29 år är i sig anmärkningsvärt.

Tyvär kan begreppet ”arkiv” bli en begränsande faktor. I kommuner och regioner förekommer ofta en bra dokumentationsstrategisk verksamhet i de olika förvaltningsmiljöerna där även arkitekter och informationssäkerhetsansvariga deltar. Den verksamheten kan naturligtvis även bedrivas utanför arkivlagens krav och bemyndiganden, med stöd av kommunstyrelsens roll som administrativt ledande organ, men en öppning åt det hållet även i arkivlagen är klart önskvärd. Det skulle underlätta att skapa sammanhängande riktlinjer för alla moment från dokumentation till e-arkivering och arkivtillhandahållande.

Riksarkivet och kommunerna

Möjligheten att utveckla och underhålla något som liknar en nationell arkivpolitik handlar i princip om Riksarkivets och andra centrala organs möjligheter att verka även gentemot kommuner och regioner. Det gäller då föreskriftsrätt, möjligheter till tillsyn och rådgivning. En begränsad föreskriftsrätt finns nu i 2 § arkivförordningen (1991:446) som ger Riksarkivet rätt att föreskriva om materiel och metoder med avseende på arkivbeständighet. Riksarkivet ska även enligt 5 § 3 instruktionen (2009:1593) genom rådgivning verka för ökad enhetlighet och samordning mellan statlig och kommunal arkivsektor.¹² I inspel till arkivutredningen har Riksarkivet föreslagit att myndigheten skulle ges rätt att utfärda föreskrifter för hela den offentliga sektorn. Utredningen väljer att inte gå Riksarkivet till mötes, främst med hänvisning till det kommunala självstyret. Utredningen har sannolikt även påverkats av tunga inspel från mer framgångsrika kommuner och kommunsammanslutningar där man inte tycker sig se något behov av hjälp uppifrån.

Vi finner detta olyckligt. Den förstärkning av den kommunala arkivmyndigheten som beskrivs ovan och de nya krav som ställa på denna kommer inte att leda till några förändringar om man inte samtidigt förstärker den centrala arkivmyndighetens möjligheter att utfärda föreskrifter och utöva viss tillsyn.

Statistiken och utvecklingen

Vi väljer att i detta sammanhang även kommentera förslaget till arkivstatistik. Även på detta område kännetecknas utredningen av en ensidig betoning på arkivförhållandena och en underskattning av utvecklingen på det område vi här kallat dokumentationsförvaltning. Vi konstaterar också att statistikarbetet endast betraktas ur en informationsförsörjande aspekt – ej som underlag för uppföljning, förbättringsarbeten och framtidsplanering. Man bör t ex ställa frågor om åtgärder för informationssäkerhet och personskydd (GDPR).

Norge uppvisar ett föredöme när det gäller statistikens innehåll och syfte. En av de saker som efterfrågas i den årliga statistikenkäten till Norges kommuner och fylken är antalet under året genomförda arkivleveranser ur olika elektroniska system. Denna fråga ställs därför att kommunerna är ålagda att genomföra sådana leveranser, dvs riksambitioner följs upp med regelverk och löpande kontroller. Den norska styrmodellen ser annorlunda ut än den svenska, men med detta sagt anser vi ändå att utredningen kunde tagit ett steg framåt:

- *samhälslivet äger i första hand rum på regional och lokal nivå*
- *de kommunala arkiven är sprängfyllda av handlingar som dokumenterar medborgarnas liv från vaggan till graven*
- *en nationell arkivpolitik måste därför få genomslag i kommuner och regioner*
- *detta faktum motiverar betydligt kraftfullare åtgärder än de som föreslår i SOU 2019:58.*

¹² Riksarkivets nu 40-åriga medverkan i Samrådsgruppen för kommunala arkivfrågor vilar på denna grund. Gruppen är en frivillig sammanslutning med representanter för Riksarkivet och SKR, utan statligt uppdrag.

4. De enskilda arkiven och kulturarvet

Enligt 14 § förslaget till ny arkivlag ska enskilda arkivinstitutioner som erhåller verksamhetsbidrag av statliga medel lämna uppgifter om arkiv till ett nationellt arkivinformationssystem, läs NAD.

De institutioner som erhåller bidrag ska tillgängliggöra och främja användningen av arkiven för att främja tillgången till kulturarvet, bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling samt tillgodose forskningens behov. Dessa krav torde i stort sett sammanfalla med den verksamhetsinriktning som redan idag gäller för t ex Arab, CFN och de regionala institutioner som förvarar arkiv från föreningar och näringsliv.

Enligt 21 § förslaget till ny arkivlag ska Riksarkivet även ge råd till enskilda arkivbildare och enskilda arkivinstitutioner i specifika frågor, ”.... relevanta riktlinjer för arkivbildning i den enskilda arkivsektorn och även visst tekniskt metodstöd, inte minst i frågor som uppstår i samband med arkivsektorns digitalisering.” (s 390)

Detta är ett välkommet förslag. Det omfattande arbete som nu pågår för att lösa e-arkiveringsfrågorna är i princip koncentrerade till myndigheter i den offentliga sektorn. Större företag bedriver ofta egna utvecklingsarbeten, bl a därför att dokumentationsförvaltning och arkiv tillhör de verksamhetsstöd som påverkar uppträdande på marknaden och den affärsmässiga lönsamheten. Privata organisationer kan i viss utsträckning ta hjälp av riksorganisationer som TAM, men många små och mellanstora organisationer riskerar att hamna på efterkälken och den enskilda arkivbildningen tillfogas skador som inte kan repareras.

Samarbetsrådet för enskilda arkiv har till uppgift att främja utvecklingen av enskild arkivverksamhet och bevarande av för kulturarvet betydelsefulla enskilda arkiv i landet. Utredningen anser att samarbetsrådet bör genomföra en inventering av olika typer av enskilda arkiv. Utredningen föreslår vidare ett ökat anslag till samarbetsrådet samt föreslår anslag för att stimulera tillkomsten av nya arkivcentrumlösningar.

Det finns dock ett utbrett missnöje med hur samarbetsrådet fungerat hittills och här hade man hoppats att utredningen kunnat gå fram med förslag till förbättringar. Kanske borde samarbetsrådets uppgifter inskränka sig till nationell samordning och rådgivning. De arkivinstitutioner som erhåller bidrag borde däremot åläggas att utveckla och ajourhålla en dokumentation över de enskilda arkivbildarna inom sitt område och i samarbete med dessa verka för bevarande av arkiv som bidrar till att utveckla kulturarvet. Det bör vara angeläget att sörja för bevarande av åtminstone de företag och föreningar som bidragit till att sätta prägel på sin bygd. Idag förekommer ingen sådan systematisk verksamhet. Man får intrycket att statsbidraget mest tjänar till att upprätthålla en befintlig struktur.

PROAKTIVITET OCH RECORDS MANAGEMENT I SVENSK ARKIVTRADITION

Kort genomgång av utvecklingen från 1961 till 2020

1961 års arkivstadga

Den i Sverige förhärskande synen på allmänna handlingar och arkivhandlingar och vad vi kan kalla arkivbildningens fasindelning kommer till klart uttryck i Allmänna arkivstadgan (1961:590) och Riksarkivets allmänna cirkulär om tillämpningen av denna stadga (1968:473. Om arkiv sägs inte mer i stadgan än det som kan läsas i § 12 – ”*Det hos myndighet bildade beståndet av arkivhandlingar utgör myndighetens arkiv*” – men i tillämpningscirkuläret formuleras ett konkret rekvisit för vad som skall betraktas som en arkivhandling:¹

Till en myndighets arkivhandlingar räknas sådana handlingar, som

upprättats hos myndigheten för dess eget bruk (t.ex. protokoll, arkivexemplar av utgående skrivelser, olika slags ämbetsböcker och register såsom diaries, matriklar, räkenskapsböcker ävensom minnesanteckningar, föredragningspromemorior och liknande arbetspapper samt interna skrivelser, vilka tillfört ärendet sakuppgift eller i övrigt innehåller uppgifter av värde för förvaltningen) eller i upprättat skick inkommit dit för fortsatt förande (t.ex. personakter hos pastorsämbeten);

inkommit till myndigheten för efterrättelse, handläggning eller kännedom och stannat kvar där (t.ex. skrivelser, rapporter, räkenskapsverifikationer);

återställt till myndigheten efter handläggning hos annan myndighet (t.ex. reviderade räkenskaper, remisshandlingar).

Om handling som avses ovan hör till mål eller ärende, blir den arkivhandling först då målet eller ärendet slutbehandlats hos myndigheten. Hör handling inte till särskilt mål eller ärende, blir den arkivhandling när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Observera att dessa rekvisit nära nog sammanfaller med de som gäller för allmän handling enligt 2 kap TF. Följande stycke bekräftar detta genom att identifiera ett undantag:

Observeras bör att en till myndighet inkommen skrivelse är allmän handling från det att den avlämnats dit, men blir arkivhandling först i och med att den vid avslutad handläggning läggs till förvaring....²

Här framgår tydligt att den materia som avses med vad som juridiskt sett är ”allmänna handlingar” i stort sett sammanfaller med vad som processuellt sett blir ”arkiv”. När handlingarna upprättats, inkommit och lagts till förvaring då blir de allmänna men i samma ögonblick blir de även arkivhandlingar – med undantag för det angivna undantaget.

¹ RA:s cirkulär 1968:473 § 3

² A.a.

Allmänna handlingar, dokumentation och arkiv

I arbetet med den författningsrevision som ledde fram till 1961 års arkivstadga fanns de som ansåg att begreppen allmän handling och arkivhandling helt borde harmoniseras. Nils Nilsson var tilltalad av tanken men behöll ändå uppfattningen att begreppen står för lite olika saker och därför bör hållas åtskilda.³ I Nilssons lärobok ”Arkivkunskap” från 1973 utgör detta regelverk en del av fundamentet.

Nilsson återkommer i olika skrifter till förhållandet mellan allmänna handlingar och arkivhandlingar och ger då även sin syn arkivbildningsprocessen:

Om handlingen som objekt i processen:

1973:

Den plats en handling fått vid arkivbildningen avspeglar dess plats i händelsekedjan och dess samband med andra handlingar som ingått i skeendet.⁴

1983:

Inte för inte kallas arkivets minsta delar för handlingar (ett ord som lär komma av ordet ”hand”)... De har ingått i ett aktivt handlande, i händelseförlopp och administrativa processer.⁵

Det är arkivaliernas förankring i händelserna – deras processgenererade och samtidigt verifierande karaktär – som gör, att de representerar ett annat informationsskikt än litteraturen.⁶

Om arkivläggning och arkivbildning:

1983:

Arkivet får med andra ord sin form genom det löpande dagliga arbetet hos det arkivskapande organet.⁷

1987:

Sin karaktär av arkivhandlingar får handlingarna genom den s k arkivläggningen, dvs inplaceringen i arkivet. Den skall ske omedelbart efter avslutad handläggning.⁸

Nilsson vs Schellenberg

Den som tydligare än någon annan skrivit om förhållandet mellan records management och archives management är T R Schellenberg. Nils Nilssons och den svenska arkivprofessionens ställningstagande till dessa frågor har flera rötter – bl a i de svenska ämbetsverkens arbetssätt och den historiska anknytningen till den tyska registraturen – men det är uppenbart att den också tydliggjorts som ett alternativ till det amerikanska synsättet. En av Schellenbergs mest koncisa utsagor på detta område finns i hans skrift

³ Nilsson, N, Arkivhandlingar och allmänna handlingar. ASF nr 29 1987, sid 12 ff

⁴ Nilsson N, Arkivkunskap. Sthlm 1973 sid 17.

⁵ Nilsson, N, Arkiv i förvandling. Sthlm 1983 sid. 29

⁶ Ibid. sid 35.

⁷ Ibid. sid. 42.

⁸ Nilsson (1987) sid 7.

Bilaga till NLA:s remissyttrande över SOU 2019:58

”Modern Archives” från 1956 där han utreder vad som i grunden utmärker records och som därmed kvalificerar dem till att bilda archives :

The first of the essential elements relates to the reason why materials were produced and accumulated. To be archives, materials must have been created or accumulated to accomplish some purpose. In a government agency, this purpose is the accomplishment of its official business.⁹

Schellenbergs records management är dokumentation och dokumenthantering *i sin egen rätt*, utgående från organisationens verksamhetsbehov och affärsnytta. Han argumenterar för att just denna egenskap gör det efterlämnade arkivet mer användbart för forskning och andra ändamål än om dokumenthanteringen från början hade varit anpassad till andra behov än organisationens egna. Den skarpa uppdelningen i en funktion för dokumenthantering (records management) och arkivhantering (archives management) ligger även till grund för den definition av records och records management som vi finner i ISO 15489 och ISO 30300:

3.14 record(s)

information created, received and maintained as *evidence* and as an asset by an organization or person, in pursuit of legal obligations or in the *transaction* of business

3.15 records management

field of management responsible for the efficient and systematic control of the creation, receipt, maintenance, use and *disposition* of records, including processes for capturing and maintaining *evidence* of and information about business activities and *transactions* in the form of records

I skriften Arkiv i förvandling 1983 ger Nils Nilsson sin åsikt om den ”funktionsförskjutning” som för Schellenberg var avgörande. Han ser och förstår vad den handlar om:¹⁰

Ty den process, som här kallats för en funktionsförskjutning, betyder.... (A)tt arkivets praktiska nytta avtar, medan den vetenskapliga och allmänskulturella användningen tilltar... Handlingarna begagnas i andra sammanhang än tidigare.

... men är ändå inte imponerad:

.....

Man behöver ta sin tillflykt till några föreställningar om olika naturer, som i det långa loppet skulle avlösa varandra. Mot Schellenbergs besläktade tanke att helt olika ändamål avlöser varandra... invände Hilary Jenkinson en gång, starkt polemiskt, att en idé av det slaget förde tankarna till en man, som först trollade fram en kanin ur sin hatt och sedan påstod, att detta är avsikten med hattar.

Nilssons uppenbara ointresse för den av Schellenberg betonade ”funktionsförskjutningen” kan möjligen förklaras av fenomenet kognitiv dissonans, alltså den reaktion som uppstår när man inser att ett förändrat synsätt skulle medföra mycket stora ingrepp i regelverk och praktisk verksamhet. Den svenska uppfattningen var grundad i tysk registratur och i Hilary Jenkinsons krav på arkivintegritet och den hade s a s kodifierats redan i Nilssons lärobok 1973:

⁹ Schellenberg, T R, Modern Archives. Chicago 1956, sid 13

¹⁰ Nilsson (1983) sid. 38.

Bilaga till NLA:s remissyttrande över SOU 2019:58

I en del länder begagnas en terminologi som innebär, att ordet arkiv endast användes om arkivbestånd vilka förlorat sin omedelbara betydelse för förvaltningen och ställts åsido för mycket långsiktig förvaring, främst av hänsyn till forskningen. I England och USA kallas sålunda förvaltningens handlingar för records; ordet archives begagnas om de historiska arkiven. I Tyskland användes på motsvarande vis Registratur som benämning på arkiven under det skede, då de ännu förvaras hos förvaltningen. Den svenska arkivterminologin känner inte någon distinktion av detta slag, och det kan knappast göras gällande, att den skulle fylla någon uppgift. Arkivet växer fram ur arkivbildningsprocessen och får sin prägel av den. att avnämningens så småningom får en ändrad sammansättning /från administrativ personal hos arkivbildaren till forskare, vår anm/... kan knappast sägas ge arkivet som sådant en annan prägel.¹¹

I uppsatsen *Arkivhandlingar och allmänna handlingar* från 1987 resonerar Nilsson om hur ”arkivhandling” ska definieras, dock inte med Schellenbergs ”funktionella” utgångspunkter utan snarast utifrån ett rent åldrandeperspektiv. Således frågar han sig om begreppet ”arkiv” borde snävas in så att det reserveras för arkivhandlingar som helt enkelt överskridit en viss ålder. Nilsson håller dock fast vid den då i Sverige vedertagna uppfattningen att arkivet växer fram i direkt anslutning till det arkivbildande organets löpande tjänsteutövning och att det då erhåller sin slutliga form och struktur. Denna arkivläggning konkretiserades i 3 § av 1968 års cirkulär till allmänna arkivstadgan men har fr o m 1991 ingått i arkivförordningen.

Arkivets integritet och den funktionella ”förskjutningen”

Nilsson betonar om och om igen *arkivets integritet*. Oavsett var det befinner sig och oavsett vilken funktion de utövar – som underlag för operativ verksamhet hos upphovsmannen eller som källa till historieforskning, som objekt i ett verksamhetsstöd (dokumentation/dokumenthantering) eller som objekt i en senare kärnverksamhet (historieforskning) – har arkivet en yttre och inre integritet som värnas av proveniensprincipen. Och eftersom den proveniensmässiga ordningen etableras på kontoret samt under förutsättning att den värnas genom den *chain of custody's*¹² som består av arkivläggning, lokalbyten, byten av administrativa miljöer, hantering i olika arkivmiljöer – idag även överföring mellan olika elektroniska miljöer – sker ingen förändring av arkivet.¹³ Begreppet ”arkivhandling” blir därmed enligt det traditionella synsätt som Nilsson företräder tillämpligt från det att arkivläggning sker på kontoret och ända in i evigheten.

1990 års arkivlag

Förhållandet mellan allmänna handlingar och arkivhandlingar diskuterades även i 1988 års arkivlagsutredning (SOU 1988:11) och efterföljande arkivlagsproposition (Prop 1989/90:72). I den förra läser vi:¹⁴

Sambandet mellan allmänna handlingar och arkivhandlingar är starkt. Det är i och för sig naturligt, då utbyggnaden av arkivförfattningarna har skett i nära anslutning till TF:s formuleringar. Även TF:s bestämmelser om vad som utgör allmän handling påverkas av arkivförfattningarna (2 kap. 9 § TF).
.....Arkivvården har med tiden fått allt större betydelse för handlingarnas faktiska tillgänglighet.

¹¹ Nilsson (1973) sid. 20-21.

¹² <https://www2.archivists.org/glossary/terms/c/chain-of-custody>

¹³ Nilsson (1987) sid. 8f.

¹⁴ SOU 1988:11 s. 194

Bilaga till NLA:s remissyttrande över SOU 2019:58

Man kan därför överväga en harmonisering av begreppen allmän handling och arkivhandling. Flera fördelar med en sådan reform finns. Det är lättare att använda ett begrepp i stället för två.

I propositionstexten antyds en viss otillfredsställelse över utredningens prestation på området och det är också i propositionen som formuleringen av 3 § Arkivlagen - den som uttalar att arkiven bildas av de allmänna handlingarna – tillkommer:¹⁵

Arkivutredningen har något uppehållit sig vid förhållandet mellan begreppen arkivhandling och allmän handling. Den har därvid funnit att överensstämmelsen är stor, men inte fullständig. Utredningen har inte funnit det lämpligt att åstadkomma någon fullständig överensstämmelse.

Enligt min mening är det nödvändigt att i en lag som skall reglera myndigheternas arkiv också göra klart vad som i lagens mening utgör myndighetsarkiv och därmed faller under lagens bestämmelser. Jag har vid mina överväganden i denna fråga stannat vid att *ett myndighetsarkiv i lagens mening skall bildas endast av de allmänna handlingarna hos myndigheterna*. Vad som skall finnas därutöver påkallar inte en lagreglering. /vår kursiv/

För de som var yrkesverksamma när detta utredningsarbete pågick var sambandet mellan allmän handling och arkivhandling självklart, men det var också klart vari detta samband bestod: utan en lagstiftning som reglerar hur de allmänna handlingarna ska hanteras hos myndigheten blir den i TF garanterade offentlighetsprincipen utan värde ty det som inte existerar eller ej kan återfinnas kan ju heller inte göras tillgängligt.

Denna genomgång har främst velat belysa hur den schellenbergiska "funktionsförskjutningen" har hanterats i svensk arkivprofession och synen på de bakomliggande funktionerna. Dessa funktioner existerar även om man av olika skäl väljer att kalla alltsammans "arkiv".

¹⁵ Prop 1989/90: 72 sid. 28.