

Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se
Ku.KL@regeringskansliet.se

Häri från till evigheten – En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv (SOU 2019:58)

Ku 2019/02112/KL

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag.

Skatteverket vill dock lämna följande synpunkter inför den fortsatta beredningen:

- Arkivansvaret för uppgifter i system tillgängliga för flera myndigheter bör förtydligas.
- Den kommande utredningen av finansiering av överlämnande av arkiv bör få en bred beredning, där också Skatteverket och andra myndigheter ges tillfälle att yttra sig.
- Det bör förtydligas att arkivmyndigheters ansvar för rådgivning också ska innefatta registreringen av allmänna handlingar enligt offentlighets- och sekretesslagen.
- Riksarkivets ansvar för att tillhandahålla, förvalta och samordna framtagandet av förvaltningsgemensamma specifikationer inom informationsområdet bör utredas vidare.
- I uppdraget att ta fram en plan för fortbildning av arkivarier bör även Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, vara delaktig.

2 Skatteverkets synpunkter

Utredningen ger en mycket omfattande beskrivning av nuläget inom arkivområdet, men ger få konkreta förslag till förändringar för myndigheter. Det är tydligt att utredningens fokus varit arkiven som en del av kulturarvet, och att Riksarkivets förvaltningsuppdrag inte beaktats tillräckligt. Därmed lämnas många frågor som berör myndigheters informationshantering idag obesvarade.

Skatteverket tar inte ställning till de förslag som inte berör myndigheten. I avsnitt 4, Övriga synpunkter, nämns dock några företeelser inom arkivområdet som med fördel kunde beredas mera.

Nedan kommenteras förslagen i den ordning de tas upp i utredningen.

2.1 Upptagningar för automatiserad behandling som är tillgängliga för flera myndigheter (avsnitt 6.4.1)

Skatteverket tillstyrker utredningens förslag att ändra ordalydelsen i arkivlagen från ”automatisk databehandling” till ”automatiserad behandling”, liksom förslaget att de allmänna handlingarna ska bilda arkiv endast hos en myndighet.

Däremot anser Skatteverket att det behövs en precisering av vad som konstituerar det här ansvaret. I utredningen nämns att det ska åligga den myndighet som utvecklat eller inköpt systemet. För Skatteverkets del skulle det i vissa fall innebära att system som i allt väsentligt används av Kronofogdemyndigheten kunde bli delar av Skatteverkets arkiv. Det börjar också bli allt vanligare med samverkan mellan olika myndigheter vid systemutveckling och det kommer då att bli svårt att entydigt avgöra vilken av dessa myndigheter som ska bära arkivansvaret.

Utredningen menar att arkivmyndigheterna vid arbetet med bevarandeplanering kan styra detta, men risken är överhängande att frågan om detta ansvar kommer att skjutas på och avgöras först i efterhand. Sannolikt vore det bättre om berörda myndigheter i samband med att systemet tas i bruk ska vara skyldiga att bestämma hos vilken myndighet handlingarna och uppgifterna i systemet ska bilda arkiv. Det kan sedan vara möjligt att överlämna och införliva arkivhandlingar till en annan myndighets arkiv enligt Riksarkivets föreskrifter. Ett sådant ansvar kan med fördel förtydligas i förarbeten till den nya lagen.

2.2 Finansieringen av överlämnade arkiv (avsnitt 8.7.4)

Utredningen skulle enligt direktiven, sid. 633, lämna förslag på finansieringsmodell för överlämnande av arkiv. Utredningen föreslår dock att frågan ska utredas vidare av Riksarkivet i samråd med Ekonomistyrningsverket.

Skatteverket förutsätter att andra myndigheter får bli delaktiga i den utredningen och ges möjlighet att svara på dess förslag. Det går av förklarliga skäl inte att bedöma helheten i utredningens förslag förrän beräkningsmodellen finns på plats.

Det är självklart att Riksarkivet behöver kostnadstäckning för arbetsuppgifter som övertas från andra myndigheter, men dagens modell innebär i de allra flesta fall att ett överlämnande blir mer kostsamt för myndigheterna än att behålla arkiven också på lång sikt. För större myndigheter uppfattas det som mer kostnadseffektivt att upprätta egna arkivdepåer. Det kan också, t.ex. vid övergång av verksamheter mellan myndigheter, uppstå diskussioner om vems ansvar det egentligen är att bära kostnaden för en leverans till arkivmyndighet. Möjligen kan en modell där succesivt nedtrappade avgifter kombinerades med anslagsöverföring ge myndigheterna ekonomiska incitament att upprätta realistiska leveransplaner.

2.3 Ett tydligare rådgivningsuppdrag till arkivmyndigheterna (avsnitt 9.7.5)

Skatteverket tillstyrker att arkivmyndigheterna i arkivlagen ges ett tydligt uppdrag att ge myndigheter råd och vägledning om arkivförvaltning.

Skatteverket anser dock att det bör tydliggöras att ett sådant uppdrag också ska innefatta registreringen av allmänna handlingar enligt offentlighets- och sekretesslagen. Arkivbildningen börjar oftast med en registrering av den inkomna eller upprättade handlingen.

Myndigheternas arkiv utgörs enligt arkivlagen av alla deras allmänna handlingar, men praxis har varit att Riksarkivet endast sällan utövat tillsyn, eller gett råd och vägledning, över det första momentet, handlingsregistreringen. I utredningen sägs mycket litet om detta. Vid den fortsatta beredningen kan detta uttryckas tydligare.

2.4 Ansvaret för förvaltningsgemensamma specifikationer (avsnitt 13.5.2)

Skatteverket tillstyrker förslaget. Det är positivt att arbetet med förvaltningsgemensamma specifikationer, FGS, ges en hög prioritet. Tillhandahållande av FGS är en förutsättning för ett kostnadseffektivt utbyte av information och data, vilket är grundförutsättningen för en framgångsrik digitalisering. I förlängningen handlar det också om det framtida kulturarvets möjligheter att bevaras.

Däremot ser Skatteverket problem med utredningens förslag till reglering i förordningen med instruktion för Riksarkivet, 5 §. Skrivningen om FGS inom informationsområden gemensamma för den offentliga förvaltningen är mycket vid, och riskerar därför att bli otydlig. I betänkandet ges mycket litet information ägnad att avgränsa ansvarsområdet. Det innebär exempelvis att arbetet med FGS inom området fullmakter, som leds av Bolagsverket i samverkan med bl.a. Skatteverket, skulle innefattas och därmed i stället bli en del av Riksarkivets ansvar. Detta är antagligen inte utredningens avsikt, men just därför behöver frågan beredas ytterligare och författningstexten göras tydligare.

Skatteverket vill också betona vikten av att Riksarkivet verkligen får de av utredningen föreslagna medlen för det här arbetet.

2.5 En nationell plan för fortbildning (avsnitt 14.5.2)

Skatteverket tillstyrker att Riksarkivet får ett uppdrag att ta fram en plan för att fortbilda yrkesverksamma arkivarier. Såväl myndigheter som samhället i stort förändras i rask takt p.g.a. digitaliseringen, och det ställer nya krav på hanteringen av arkiv. Det är dock viktigt att notera att de kraven inte endast gäller hanteringen av arkiv vid arkivmyndighet, utan också redan i verksamheten hos de myndigheter som bildar arkiven.

Skatteverket menar därför att också Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, bör vara delaktig i framtagandet av planen för fortbildning. Det kan ske genom att i uppdragets direktiv lägga till DIGG, som en av de intressenter Riksarkivet ska samverka med.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Skatteverket bedömer att de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag blir mycket små för Skatteverkets vidkommande.

En förutsättning är dock att den föreslagna skyldigheten att lämna uppgifter om arkiv till Nationella arkivdatabasen, NAD (förslag om rapportering av uppgifter om arkiv, kapitel 6.4.5) endast ska beröra hela bestånd av handlingar, alternativt att det utvecklas funktionalitet för en automatiserad inrapportering. I annat fall kommer det att innebära ett omfattande dubbelarbete om myndigheter manuellt ska överföra informationen från samtliga arkivförteckningar.

4 Övriga synpunkter

Det finns ett antal frågor inom arkivområdet, som gärna kunde ha belysts något utförligare av utredningen.

Skatteverket är numera veterligen den enda statliga myndigheten, vars handlingar i vissa fall är föremål för s.k. intensivdatabevarande. I samband med tillkomsten av skatteförfarandelagen och skatteförfarandeförordningen 2012 kom det bevarandet att utsträckas till flera handlingar och uppgifter. Samtidigt har också Riksarkivet ifrågasatt den här typen av bevarande för forskningsändamål. Det vore önskvärt om den vidare beredningen av utredningens förslag kunde bearbeta frågan om det motiverade i den här typen av bevarande och om det inte vore möjligt att inskränka det.

Skatteverket ligger långt framme i att använda digitaliseringens möjligheter för att utveckla sina processer. Det innebär bl.a. att vi går mot en situation där vi önskar handlägga ”i kundens egen miljö”. Det innebär också att vi har en intensiv samverkan med andra myndigheter vid vår utveckling, såväl av system som av arbetssätt. Utredningen kunde gärna ha bearbetat frågan om digitaliseringens förändringar av begreppen handling, upprättad och inkommen något mera. På sikt skulle det möjligen behövas en översyn av begreppen i tryckfrihetsförordningen för att med en bibehållen offentlighetsprincip stötta ett modernt arbetssätt hos myndigheter.

Informationen från dagens verksamhet är morgondagens kulturarv. Det finns därför en logik i Riksarkivets dubbelriktade uppdrag, och det innebär också att en nationell översyn av arkivverksamheten med nödvändighet måste beakta frågan om hur dagens och framtidens myndigheter hanterar sin information. I en situation där vi alltmer handlägger ärenden i samverkan med andra parter är det nödvändigt att informationen hanteras med utgångspunkt i dess betydelse för förvaltning och enskilda.

Utredningen har haft i uppgift att analysera de ekonomiska konsekvenserna för Riksarkivet och andra arkivmyndigheter på kort och lång sikt av den offentliga förvaltningens övergång till digitala processer. Utredaren konstaterar, sid. 544, att frågan vuxit till att handla om en mångfald konsekvenser av digitaliseringen för hela arkivsektorn. Skatteverkets uppfattning är att de ekonomiska och praktiska utmaningarna är minst lika stora hos de arkivbildande myndigheterna som hos arkivmyndigheterna. För att möjliggöra för myndigheter att bevara och på sikt leverera digitala handlingar till en arkivmyndighet behöver man ge förutsättningar för myndigheter att också arkivera digitalt. Det hade därför varit önskvärt om utredningen hade problematiserat kring det faktum att frågan om gemensamt e-arkiv för statliga myndigheter i Statens servicecenters regi numera är vilande. En sådan gemensam lösning skulle rimligtvis vara mer resurseffektiv för staten som helhet, och det bör beaktas vid den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Skatteverket vill slutligen påpeka två språkliga detaljer i utredningens förslag till ny arkivlag:

I 1 §, punkt 3 sägs att lagen ska ”bidra till det demokratiska samhällets beständighet och utveckling”. Beständighet är ett ålderdomligt ord som passar mindre bra i den ambition utredningen haft att modernisera språkbruket. Frågan är också vad ordet tillför, eller om det kan ändras.

I 37 § finns ett tryckfel: Det torde vara föreskrifter som avses.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av arkivarien Lennart Nyman. Vid föredragning har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, avdelningschefen Anette Backlund och enhetschefen Martin Wagenius.

Katrin Westling Palm

Lennart Nyman