

Kulturdepartementet

2020-05-14  
1 (8)  
Dnr 2020:342

## Yttrande över betänkandet Härifrån till evigheten (SOU 2019:58), Dnr KU2019/02112/KL

Statens Skolverk (Skolverket) yttrar sig härmed över utredningens betänkande *Härifrån till evigheten*. Synpunkterna som lämnas har avgränsats med hänsyn till Skolverkets kompetens och uppdrag.

### Sammanfattning

Skolverket ställer sig i huvudsak positivt till de författningsändringar som utredningen har föreslagit i sitt betänkande. Skolverket välkomnar och tillstyrker utredningens förslag vad avser språk och författningsstruktur. Skolverket befarar dock att de föreslagna ändringarna i arkivlagen inte kommer vara tillräckliga för att modernisera arkivsektorn. Skolverket har även vissa synpunkter avseende vissa termer som utredningen använder sig av.

Skolverket ser det som önskvärt att utredningen ytterligare konkretiserar vad som avses med en myndighets arkiv. Exempelvis figurerar det i utredningen en mängd olika termer såsom *data*, *dokumentation*, *information*, *verksambetsinformation*, *arkivinformation* eller *elektronisk handling*. Vissa av dessa termer har högre dignitet, exempelvis termen *verksambetsinformation* förekommer i såväl internationell som svensk standard och termen *elektronisk handling* definieras i Riksarkivets föreskrifter RA-FS 2009:1-2.

Skolverket anser att det hade varit effektivare och mer ändamålsenligt att Riksarkivet fick en utökad föreskriftsrätt för hela den offentliga arkivsektorn.

Skolverket föreslår att den av utredningen föreslagna 6 § arkivförordningen kompletteras med ytterligare en punkt vad avser avveckling, eller att den i vart fall bör utredas vidare av regeringen.

Skolverket noterar att utredningens förslag inte innefattar sanktionsavgifter. Nuvarande arkivlagstiftning är inte tillräckligt effektiv och medför inte regelefterlevnad. Utan sanktioner riskerar nu föreslagna ändringar att inte leda till att de i praktiken efterföljs.

Skolverket finner det angeläget med ett reglerat bevarande- och gallringsförfarande för ytterligare delar av de fristående skolornas dokumentation. Handlingar i

fristående skolor skulle kunna jämföras med handlingar hos kommunala myndigheter varigenom den kommunala arkivmyndigheten skulle få tillsynen över dessa

### Disposition

Skolverket behandlar i det följande vissa specifika delar av förslaget. För tydlighets skull följer detta yttrande den kapitelindelning och avsnittsnumrering som gjorts i betänkandet.

## 4. Beskrivning av arkivsektorn

### Avsnitt 4.3.1

Skolverket efterfrågar närmare och mer enhetliga definitioner av termerna e-arkiv, mellanarkiv och slutarkiv. Detta är termer som används flitigt i många sammanhang inom arkivsektorn och där exempelvis e-arkiv har en legal definition (RA-FS 2009:1-2, ”system för bevarande”) medan de två senare termerna har sitt ursprung i de analoga arkiven.

### Avsnitt 4.3.2

Skolverket ifrågasätter inte att termen allmänna handlingar och verksamhetsinformation (records) inte sammanfaller helt. Dock vill framhållas att det är olyckligt att termen verksamhetsinformation inte får något utrymme i lagtexten i sammanhang som skulle innebära att det tydliggörs att verksamhetsinformation kan ingå i termen allmänna handlingar.

Utredningen menar att verksamhetsinformationen i första hand utgör bevis för beslut och transaktioner som organisationerna behöver för att hantera sina åtaganden. Skolverket ifrågasätter inte denna tolkning men vill hävda att termen med fördel även kan få en plats i den svenska arkivlagstiftningen då det skulle få verksamheten att bättre förstå termen och förvalta den verksamhetsinformation som de facto utgör allmänna handlingar. Vidare menar vi att man bör använda termen *informationsförvaltning* inom offentlig sektor.

Om gamla förhållningssätt och traditioner ska brytas och anpassas till en modern arkivförvaltning och om olika yrkesgrupper ska förstå varandra och arbeta tillsammans i dagens informationssamhälle, måste termen *information* implementeras i arkivlagstiftningen. Arkiv- och informationshantering, informationsförvaltning eller arkivinformation hade varit termer som i högre grad hade gynnat lagens syfte och de bevarandeändamål som lagen syftar till att uppfylla.

## 5. En moderniserad och anpassad arkivlag

Skolverket välkomnar och tillstyrker utredningens förslag vad avser moderniseringen av språk och författningsstruktur.

**Avsnitt 5.8.2**

Skolverket tillstyrker att ordet arkivförvaltning ersätter ordet arkivvård. Skolverket anser att det finns behov att modernisera och förtydliga språket i lagtexten ytterligare. Utredningen använder sig exempelvis av termer för att förtydliga vad arkivförvaltning i praktiken innebär, det handlar om att vidta konkreta bevarandeåtgärder och praktiska förvaltningsåtgärder. Dessa termer skulle med fördel kunna användas i den av utredningen föreslagna 10 §.

**6. Myndigheternas arkivbildning och arkivförvaltning****Avsnitt 6.2.1**

Skolverket delar Riksarkivets uppfattning att bestämmelsen i 3 § arkivförordningen (1991:446) flyttas till arkivlagen. Det är ett stort bekymmer att nuvarande reglering misstolkas så att arkivering styrs av varje myndighets organisatoriska rutiner istället för att den har sin utgångspunkt i den legala definitionen.

**Avsnitt 6.2.3**

Skolverket välkomnar flera av de till utredningen inkomna förslagen som vill öka insynen inom arkivsektorn, fokusering på riskanalyser, insamling av nyckeltal, etableringen av en återrapportering till lämplig förvaltningsmyndighet och så vidare. Skolverket menar att åtgärderna kan komplettera utredningens goda förslag om myndigheternas rapporteringsskyldighet till Riksarkivets arkivinformationssystem NAD och om Riksarkivet som ny ansvarig statistikmyndighet för den officiella statistiken inom arkivsektorn.

**Avsnitt 6.4.1**

Skolverket välkomnar att det tydliggörs att det är den myndighet som ansvarar för det informationssystem där upptagningen ingår som ska bilda arkiv. Skolverket finner dock att det vore önskvärt om vissa termer i denna bestämmelse ytterligare hade moderniserats och anpassats till de termer som är etablerad som praxis i branschen. Exempelvis använder sig Riksarkivet av termen elektronisk handling i sina föreskrifter (RA-FS 2009:1 och 2) istället för upptagningar för automatiserad behandling (i enlighet med 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen). I vart fall borde lagen kunna konkretisera termen.

**Avsnitt 6.4.3**

Skolverket tillstyrker utredningens förslag att införa ett nytt krav på myndigheter att säkerställa informationsöverföring, avskiljande och gallring vid upphandling, utveckling eller idrifttagandet av informationssystem eller tjänst. Skolverket gör tolkningen att utredningen med informationssystem även avser handlingar och uppgifter på filserverar, sociala medier, webbplatser med flera. Det anses allmänt inom arkivsektorn att stora mängder färdigställda allmänna handlingar i informationssystemen hos myndigheter inte omhändertas för bevarande, vilket har orsakat och kommer att orsaka informationsförluster såvitt inte proaktiva bevarandeåtgärder vidtas. Skolverket bedömer därför att utredningens förslag till ny bestämmelse i 6 §

arkivförordningen istället lämpligen placeras i arkivlagen, förslagsvis i samma bestämmelse som reglerar arkiveringsansvaret för ett informationssystem som delas av flera myndigheter.

Vi föreslår också att bestämmelsen kompletteras med ett förtydligande som inbegriper avveckling, det vill säga att senast vid avveckling av ett informationssystem är myndigheten skyldig att utreda informationsinnehållets värde utifrån arkivlagens bevarandeändamål och därefter genomföra en överföring av hela eller delar av arkivinformationen för långsiktigt bevarande.

### **Avsnitt 6.4.4**

Skolverket ställer sig frågande till om utredningens ställningstagande, att arkivlagens bestämmelser om arkivbildning och arkivvård inte ska samordnas med bestämmelser i några andra författningar om strukturering av information, är ändamålsenligt. Ur ett effektiviseringsperspektiv kan det inte anses rationellt att varje myndighet ska behöva upprätta och dokumentera snarlika förteckningar.

## **7. Bevarande och gallring**

### **Avsnitt 7.4.1**

Skolverket finner att det finns skäl, förutom det av utredningen nämnda exemplet gallra eller gallring, att belysa problematiken kring termen *bevaras*. Bevara innebär i arkivsammanhang utan bortre tidsgräns, det vill säga för evigt. Termen används dock i flera författningssammanhang i kombination med en minsta tidsfrist för hur länge en handling ska sparas, jämför 3 kap 17 § patientdatalagen (2008:355). När termen används i kombination med en minimigräns finns det en uppenbar risk att det misstas för en gallringsbestämmelse som tillåter att handlingen efter passerad tidsfrist får gallras.

### **Avsnitt 7.11.1**

Skolverket tillstyrker och välkomnar utredningens förslag på krav på bevarandeplanering och att det ska ske i samråd med de arkivbildande myndigheterna. Skolverket finner dock att man med fördel hade kunnat vidta en högre grad av reglering med en proaktiv ansats. Exempelvis såsom den danska regleringen som beskrivs i avsnitt 7:10.2. I Danmark ska myndigheterna anmäla nya IT-system till Rigsarkivet och måste få ett godkännande innan de tas i bruk.

## **8. Överlämnande och finansiering**

### **Avsnitt 8.7.1**

Skolverket tillstyrker förslaget att det införs krav på att myndigheter ska upprätta överlämnandeplaner, och att dessa planer ska utgöra en del av myndigheternas arkivredovisning.

Med hänsyn till att utredningen även föreslår att arkivmyndigheterna ska upprätthålla en strategisk och aktiv bevarandeplanering av myndigheternas allmänna handlingar, föreslår Skolverket för tydlighetens skull en samordning av dessa bestämmelser vad gäller myndigheternas skyldigheter. Denna samordning skulle förslagsvis kunna åstadkommas genom att det i förslaget till ny bestämmelse kring överlämnande- och återlämnandeplaner även ställs krav på att varje myndighet upprättar en bevarandeplan för myndighetens samlade arkivinformer. Skolverket föreslår vidare att bevarandeplanen ska upprättas i samråd med ansvarig arkivmyndighet samt att det nära sambandet mellan överlämnandeplan och bevarandeplan tydliggörs i bestämmelsen.

För de statliga myndigheterna är bevarandeplanering redan bekant då det sedan länge finns krav på en myndighetsstrategi för bevarande av elektroniska handlingar i enlighet med Riksarkivets föreskrifter (RA-FS 2009:1, 3 kap. 1 §).

Skolverket bedömer att, om det införs en ny skyldighet för myndigheter att upprätta en bevarandeplan, är det fördelaktigt om den skyldigheten i sådant fall regleras på samma författningsnivå som det generella bevarandekravet för allmänna handlingar. Det skulle troligen underlätta arkivmyndigheternas utökade uppdrag att aktivt styra och samordna bevarandeplaneringen för hela den offentliga arkivsektorn.

Skolverket vill dock framhålla att för sådana nya bestämmelser krävs att arkivmyndigheterna tillförs resurser som motsvarar de arkivbildande myndigheternas behov. Annars finns det risk för att kravet på överlämnandeplan inte får önskad effekt då den inte kan realiseras i praktiken.

## 9. Normering, tillsyn och rådgivning

### Avsnitt 9.3.4

Skolverket menar att det finns ett starkt behov av riktlinjer för kommuner och regioner beträffande arkivförvaltningen och gallring av allmänna handlingar, och ställer sig därför positiv till att det i vart fall tillkommer en bestämmelse som reglerar detta. Dock anses att detta bäst hade genomförts genom en utökad föreskriftsrätt för Riksarkivet.

En lagstadgad skyldighet för kommuner och regioner att följa Riksarkivets föreskrifter vad avser gallring skulle för många kommuner bli en kodifiering av praxis och inte medföra ett stort ingrepp i det kommunala självstyret. Sedan länge har många kommuner och regioner antagit flera av Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd, inte minst de tekniska kraven för arkivlokaler, pappershandlingar med flera. Riksarkivet har redan viss föreskriftsrätt för hela den offentliga sektorn såsom utredningen påtalat, jämför 2 § arkivförordningen.

Alla kommuner har inte samma förutsättningar att hantera sina arkivfrågor. För att information ska hanteras likvärdigt inom offentlig sektor finner Skolverket att det hade varit effektivare och mer ändamålsenligt att Riksarkivet fick föreskriftsrätt för

hela den offentliga förvaltningen. Hur det skulle strida mot det kommunala självstyret är något som inte utredningen fullt ut ger svar på och som bör utredas vidare. Det är fullt möjligt att det skulle vara motiverat för att trygga allmänhetens tillgång till allmänna handlingar.

#### Avsnitt 9.7.4

Skolverket observerar att utredningen inte har kunnat konstatera att det förekommer *omfattande* brister i myndigheternas arkivförvaltning. Utredningen menar att det enbart finns brister och att lösningen är åtgärdsföreläggande, främjandeinsatser, vägledning, seminarier och kurser. Skolverket menar att det ibland finns omfattande brister, men att nuvarande lagstiftning och tillsyn inte haft den effekten på myndigheternas informationshantering inklusive arkivering att de omfattande bristerna uppmärksammas i tillräcklig grad. Problematiken riskerar att bibehållas med utredningens lagförslag.

Skolverket vill dock hävda att endast det faktum att det finns brister, även om dessa inte bedöms som omfattande, kan de i varje enskilt fall bli omfattande och få konsekvenser för den grundlagsreglerade rätten att ta del av allmänna handlingar. I de enskilda fall där bristerna är omfattande, skulle en sanktionsavgift vara effektiv och synliggöra de brister som finns i myndigheternas informationshantering i avseende på god offentlighetsstruktur. Även om en sanktionsavgift sällan skulle behöva komma ifråga bör i vart fall det finnas en sådan möjlighet för arkivmyndigheterna att tillgå. Som ett tydligt exempel kan nämnas att inte förrän höga sanktionsavgifter infördes på dataskyddsområdet har en verklig skillnad åstadkommit. Det har ökat kunskapen om exempelvis tillåtna ändamål för behandling av personuppgifter och krav på uppgiftsminimering, vilket sammantaget lett till önskemål om gallring av personuppgifter hos myndigheter trots att myndigheter får arkivera allmänna handlingar med personuppgifter förutsatt att det finns ett allmänt intresse samt vissa andra specifika ändamål.

#### Avsnitt 11.2.1

Skolverket följer utvecklingen av de båda betänkandena som utredningen hänvisar till, där det föreslås ändringar i arkivlagen med innebörden att de fristående huvudmännen för skola, vård och omsorg omfattas av samma bestämmelser som gäller för kommunala myndigheters arkiv. Vidare observeras även Riksarkivets uppfattning och förslag om en ändring av 3 § arkivlagen, som innehåller bestämmelser om myndigheters arkivbildning, så att paragrafen även ska omfatta vissa enskilda arkivbestånd. Generellt är Skolverket för en ökad föreskriftsrätt för Riksarkivet, som därmed även skulle innefatta tillsyn över enskilda arkivbestånd. Skolverket förespråkar dock en lösning som innebär rättssäkerhet och likvärdighet för den enskilde elevens intresse. Enligt Skolverket vore därför den bästa lösningen att de fristående huvudmännens arkiv jämställdes med handlingar hos kommunala myndigheter varigenom de kommunala arkivmyndigheterna skulle få tillsynen över dessa.

Skolverket vill i sammanhanget särskilt belysa behovet av en skyndsam lösning på arkivregler för de fristående skolorna. Utifrån ett medborgarperspektiv finns det risk för rättsförluster om samhällsviktig information, som ska garantera rättssäkerheten och likvärdigheten för enskilda individer, går förlorad, då det saknas reglering i speciallagstiftningen som motsvarar det krav på bevarande som regleras av offentlighetsprincip och arkivlag. Tydliga exempel är bevarandet av nationella prov och betyg i fristående skolor. Det framgår av 29 kap 18 § skollagen att huvudmannen för en fristående skola, där betyg sätts ska lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen. Här har lagstiftaren funnit att elevernas rättssäkerhet vad gäller tillgång till betygshandlingar från fristående skolor behöver stärkas, och därmed genom lag ålagt huvudmännen för de fristående skolorna att överlämna arkivansvaret för dessa. Motsvarande specialreglering saknas dock för annan minst lika viktig information som uppstår inom elevens skolgång i den fristående skolan.

Elever och dess vårdnadshavare har ett intresse av att beslut och åtgärder som direkt påverkar en elev och dess skolgång dokumenteras och bevaras. Skolverket finner det därför angeläget med ett reglerat bevarande- och gallringsförfarande för ytterligare delar av de fristående skolornas dokumentation såsom åtgärdsprogram och särskilda stödinsatser. I sammanhanget måste särskilt beaktas att Sverige har skolplikt och därmed bör alla elever i skolan tilldelas samma rättigheter vad avser en trygg och likvärdig skolgång. Till detta räknas givetvis möjligheten till insyn och bevarande av viktig dokumentation om elevens skolgång. Vidare vore detta önskvärt med hänsyn till allmänhetens intresse av insyn samt för forskningens behov. Enligt skollagen har den kommun där den fristående skolan är belägen rätt till insyn i verksamheten, så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag och tillgodose allmänhetens behov av insyn. Insynen är en garanti för att offentliga medel används för rätt ändamål. Därför ligger det även i kommunernas intresse att visst material bevaras.

Generellt är det Skolverkets ståndpunkt att huvudmän för fristående skolor, såsom privata utförare av offentligt finansierade verksamhet, inte borde befrias från en sådan samhällsviktig funktion som arkivskyldighet vad avser samhällsviktig information. Skolverkets uppfattning är man ska sträva efter största möjliga öppenhet. Det är dock viktigt med en rimlig balans mellan öppenhet och integritetsskydd i samhället. Enligt vår mening finns det ett behov av ett starkare grundläggande sekretesskydd för elever i skolan och det hade varit lämpligt att införa det i samband med den här reformen. På så sätt skulle elever i offentliga skolenheter få ett starkare skydd samtidigt som övergången för elever i fristående skolenheter blir mindre kännbar.

## **13. Riksarkivets omgivning och interna organisation**

### **Avsnitt 13.3.1**

Skolverket har uppfattningen att arkivverksamhetens roll i svensk förvaltning är generell och långvarigt eftersatt, särskilt hos de arkivskapande myndigheterna.



Skolverket vill därför betona vikten av att Riksarkivet ges tillräckligt mandat och erforderliga resurser för att främst axla de utökade förvaltningsorienterade uppgifterna med särskild betoning på tillsyns- och normeringsuppdragen. Kulturarvsrelaterade frågor bör under en tidsperiod stå tillbaka för denna nya ansats. I och med att myndigheternas arkiv uppstår i en digital kontext, så är det den digitala informationsstyrningen som Riksarkivet och övriga arkivmyndigheter behöver kunna kraftsamla för.

### **Avsnitt 13.3.2**

Skolverket anser det bekymmersamt att Statens Servicecenters uppdrag kring etableringen av en gemensam e-arkivtjänst för de statliga myndigheterna avslutades under våren utan det blev någon tjänst. Om inte SSC ges ett nytt uppdrag av regeringen betyder det att de statliga myndigheterna fortsatt behöver etablera egna e-arkiv utan att kunna dra nytta av stordriftsfördelar och samordningsvinster som ett delat e-arkiv kan bidra till. Till saken hör, enligt Skolverkets uppfattning, att resurserna för organisationen kring Riksarkivets e-arkiv, RADAR, inte syns ha varit dimensionerade för att ta emot många och större elektroniska leveranser från de statliga myndigheterna. Mot den bakgrunden anser Skolverket det viktigt att Riksarkivet ges extra resurser som möjliggör strategiska satsningar på övergripande informationsstyrning av statsförvaltningen, så att bevarandet av samhällsviktig arkivinformation säkerställs.

## **14. Digital informationsförvaltning och massdigitalisering**

### **Avsnitt 14.3.7**

Skolverket ser att en eftersatt arkivsektor behöver bemannas med nya kompetenser och arbeta strategiskt för att möta den ökade komplexiteten kring användningen av informationen i olika ärendeprocesser, informationstjänster-, flöden och dynamiska informationsmängder så att lagkrav uppfylls, inte minst för att tillhandahålla arkivinformation såväl internt inom myndigheten som till samhällets olika intressenter.

### **På Skolverkets vägnar**

Joakim Feldt  
Avdelningschef

Katarina Isaksson  
Verksjurist

I ärendets slutliga handläggning har Susanne Strangert, Cecilia Asker och Mattias Larsson deltagit.